

2023

Vuosikertomukset

- EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2023 ja
- yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneštoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2023



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1
Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024

Huom. Tämän julkaisun kaavioissa olevat kokonaismäärät eivät pyöristämisen vuoksi aina vastaa yksittäisten osatekijöidensä summaa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 ja 4 kohdan määräysten sekä unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 258 artiklan ja yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ja asetuksen (EU) 2015/323 kumoamisesta 26 päivänä marraskuuta 2018 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2018/1877 43 artiklan ja yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15 päivänä heinäkuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on 4. ja 11. heinäkuuta 2024 pitämissään kokouksissa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET

varainhoitovuodelta 2023

Kertomukset ja toimielinten vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on lähetetty vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille.

Näiden kertomusten hyväksymisajankohtana tilintarkastustuomioistuimen jäseniä olivat:

Tony Murphy (presidentti), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opióła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikiienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad

Sisällys

	Sivu
Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2023	5
Toimielinten vastaukset vuosikertomukseen EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2023	456
Vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2023	562
Euroopan komission vastaukset vuosikertomukseen yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2023	603

**Vuosikertomus EU:n talousarvion
toteuttamisesta
varainhoitovuodelta 2023**

Sisällys

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku	
Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	10
2. luku	
Talousarvio- ja varainhallinto	57
3. luku	
EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	113
4. luku	
Tulot	209
5. luku	
Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	239
6. luku	
Koheesio, palautumiskyky ja arvot	262
7. luku	
Luonnonvarat ja ympäristö	319
8. luku	
Muuttoliike ja rajaturvallisuus Turvallisuus ja puolustus	344
9. luku	
Naapurialueet ja muu maailma	363
10. luku	
EU:n yleinen hallinto	390
11. luku	
Elpymis- ja palautumistukiväline	405
Liite	450
Toimielinten vastaukset	456

Yleinen johdanto

0.1. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin (EU) toimielin, joka vastaa EU:n varainhoidon ulkoisesta tarkastuksesta. Toimimme tässä ominaisuudessa kaikkien unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana, erityisesti auttamalla kehittämään EU:n varainhoitoa.

0.2. EU:n talousarvion toteuttamista koskeva vuosikertomuksemme kattaa [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen \(SEUT\)¹](#) mukaisesti sekä tulot että menot. Vuosikertomukseen sisältyy tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausuma* siitä, ovatko EU:n tilit luotettavat ja onko EU:n talousarviota käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti. Lausumaa on täydennetty EU:n keskeisiä talousarvion menoaloja koskevilla erityisarvioilla. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3. EU:n yleisen talousarvion hyväksyvät vuosittain Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi toukokuussa 2020 NextGenerationEU-välineen (NGEU). Se on väliaikainen väline, joka perustettiin lieventämään covid-19-pandemian sosioekonomisia vaikutuksia ja jota rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkolainoja. NGEU-välineestä rahoitetaan elpymis- ja palautumistukivälinettä², johon osoitetaan noin 90 prosenttia NGEU-välineen varoista. Lisäksi NGEU-välineestä osoitetaan lisärahoitusta jo olemassa oleviin ohjelmiin, jotka sisältyvät monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 otsakkeisiin. Lisärahoitus on käytettävä alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin antaa erillisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

0.4. Sekä EU:n yleiseen talousarvioon että NGEU-välineen rahoitukseen sovelletaan *vastuuvapausmenettelyä*. Vastuuvapausmenettelyssä Euroopan parlamentti tekee neuvoston suosituksen perusteella päätöksen siitä, onko Euroopan komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus muodostaa yhdessä sen muiden tuotosten kanssa perustan vastuuvapausmenettelylle. Kun vuosikertomus julkaistaan, tilintarkastustuomioistuin toimittaa sen tiedoksi jäsenvaltioiden parlamenteille, Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle.

¹ [SEUT-sopimuksen 285–287 artikla](#).

² [Asetus \(EU\) 2021/241](#) elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.

0.5. Vuosikertomuksen rakenne on seuraava:

- **Luvussa 1** esitetään tarkastuslausuma ja yhteenveto tuloksista, jotka tilintarkastustuomioistuin on saanut tilien luotettavuuden ja tilien perustana olevien tulo- ja menotapahtumien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden³ tarkastuksessaan. Luvussa käsitellään myös komission sääntöjenmukaisuustietoja ja esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta.
- **Luvussa 2** analysoidaan talousarvio- ja varainhallintoa.
- **Luvussa 3** käsitellään talousarvion toteuttamisen tuloksellisuusnäkökohtia (*taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus*). Luvussa keskitytään vuoden 2023 erityiskertomuksissa esitetyjä keskeisiä tuloksellisuustietoja koskevaan analyysiin ja yhteenvetoon. Samoin keskitytään MRK:n otsakkeen 4 alaisuuteen kuuluvien meno-ohjelmien tuloksellisuuteen sekä niiden suositusten seurantaan, jotka annoimme EU:n talousarvion tuloksellisuudesta laaditussa vuoden 2020 kertomuksessa sekä vuoden 2020 erityiskertomuksissa.
- **Luvussa 4** esitellään EU:n tulotapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevan testauksen tulokset ja tutkitaan tulojen hallinnoinnissa käytettävien sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueita. Lisäksi luvussa arvioidaan komission vuotuisia toimintakertomuksia.
- **Luvuissa 5–10** esitetään vuosien 2021–2027 *monivuotisen rahoituskehiksen (MRK)* eri otsakkeiden osalta tulokset, jotka tilintarkastustuomioistuin on saanut toimien sääntöjenmukaisuutta, komission *vuotuisia toimintakertomuksia*, komission sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueita ja muita hallintojärjestelyitä koskevissa tarkastuksissa.
- **Luvussa 11** arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälineen maksuja koskevien ehtojen noudattamista ja komission *vuotuisia toimintakertomuksia*. Lisäksi tutkitaan tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä. Luvussa kuvataan myös tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälineeseen soveltamaa tarkastustapaa.
- **Liitteessä 1** raportoidaan mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet komission ja neuvoston suorittaessa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisia tehtäviään.

³ Jäljempänä vuosikertomuksessa käytämme termiä ”sääntöjenmukaisuus” merkityksessä ”laillisuus ja sääntöjenmukaisuus”.

0.6. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii esittämään havaintonsa selkeästi ja ytimekkäästi. Toisinaan on kuitenkin mahdotonta olla käyttämättä erikoisalan termejä, jotka liittyvät EU:n toimintapolitiikkoihin ja talousarvioon tai kirjanpitoon ja tarkastusalaan. Verkkosivuillamme on [sanasto](#), jossa selitetään vuosikertomuksessa käytetyt erikoisalan termit. Kun sanastossa määritellyt termit mainitaan kussakin luvussa ensimmäisen kerran, ne kirjoitetaan *kursiivilla*.

0.7. Vuosikertomukseen on liitetty myös vastaukset, jotka komissio (tai tietyissä tapauksissa muu EU:n toimielin tai elin) on antanut tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin.

1. luku

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

Sisällys

	Kohta
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I.–XLI.
Johdanto	1.1.–1.4.
Varainhoitovuotta 2023 koskevat tarkastushavainnot	1.5.–1.35.
Tilien luotettavuus	1.5.–1.8.
Tilinpäätös ei sisältänyt olennaisia virheellisyyksiä	1.5.–1.7.
Varainhoitovuoden 2023 tilinpäätöstä koskevan tarkastuksen kannalta keskeiset seikat	1.8.
Toimien sääntöjenmukaisuus	1.9.–1.28.
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto kattaa talousarvion tulo- ja menotapahtumat	1.10.–1.13.
Monenlaisissa menotyypeissä esiintyy edelleen virheitä	1.14.–1.15.
Virheriski on suurempi korvauksiin perustuvissa maksuissa kuin tukioikeuksiin perustuvissa maksuissa	1.16.–1.17.
Suuririskiset menot muodostavat merkittävän osan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta, ja niihin liittyvä virhetaso on olennainen	1.18.–1.23.
Tukikelpoisuusvirheet vaikuttavat edelleen eniten suuririskisten menojen arvioituun virhetasoon	1.24.–1.27.
Vähäriskisten menojen virhetaso on olennaisuusrajan alapuolella	1.28.
Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot	1.29.–1.35.
Komission arvio virhetasosta on huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen määrittämän luottamusvälin alapuolella	1.31.–1.33.
Riskitaso arvioidaan todennäköisesti liian alhaiseksi komission riskinarvioinnissa	1.34.–1.35.
Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä EPPOLle ja OLAFille	1.36.–1.43.

Johtopäätökset 1.44.–1.48.

Tarkastustulokset 1.45.–1.48.

Liitteet

Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus

Lausunto

I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

- a) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat¹ ja talousarvion toteuttamista koskevan selvityksen² 31. joulukuuta 2023 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja jonka komissio on hyväksynyt 25. kesäkuuta 2024
- b) tilien perustana olevien *toimien* laillisuuden ja asianmukaisuuden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti.

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

II. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin (EU) konsolidoitu tilinpäätös 31. joulukuuta 2023 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2023 sekä toimien *tuloksista*, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksytyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin perustuvien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU, Euratom\) N:o 2018/1046](#), annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1), 243 artikla.

² Ks. [edellä mainittu asetus](#), 244 artikla.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)

Tulot

Lausunto tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

III. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31 päivänä joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Menot

IV. Tilintarkastustuomioistuin jatkaa vuoden 2023 osalta menettelyä, jossa se antaa kaksi erillistä lausuntoa menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Näin otetaan huomioon se, että *elpymis- ja palautumistukiväline* on väliaikainen väline, jonka toteutus ja rahoitus poikkeavat olennaisesti monivuotisten rahoituskehysten (MRK) puitteissa tapahtuvasta talousarviovarojen käytöstä.

Kielteinen lausunto talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

V. Tilintarkastustuomioistuin katsoo sen seikan merkittävyyden vuoksi, jota kuvataan kohdassa ”Perustelut kielteiselle lausunnolle talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta”, että 31. joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyjen talousarviomenojen virhetaso on olennainen.

Varauman sisältävä lausunto elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lukuun ottamatta niiden seikkojen vaikutuksia, joita kuvataan kohdassa ”Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta”, 31. päivänä joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyt elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Perustelut lausunnolle

VII. Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin ja ohjeisiin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kertomuksen kohdassa ”Tarkastajan velvollisuudet”.

Kyseisessä kohdassa annetaan lisätietoa myös tuloja (ks. kohta [XXXVI](#)) sekä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja (ks. kohta [XXXVIII](#)) koskevien tilintarkastustuomioistuimen lausuntojen perusteista. Tilintarkastustuomioistuin on myös noudattanut riippumattomuusvaatimuksia ja täyttänyt eettiset velvoitteensa eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants) vahvistamien eettisten sääntöjen (Code of Ethics for Professional Accountants) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntojensa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perustelut kielteiselle lausunnolle talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VIII. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso, joka koskee 31. joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyjä talousarviomenoja, on 5,6 prosenttia. Merkittävässä osassa näitä menoja virhetaso on olennainen. Tämä koskee menoja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä. Ne ovat lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joiden arvioitu virhetaso on 7,9 prosenttia. Näiden menojen määrä oli 103,8 miljardia euroa vuonna 2023 ja muodostivat 64,4 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukosta³. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksytyihin menoihin ovat edellä sanotun perusteella sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.

Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat laadulliset ja määrälliset tekijät:

- puutteet toimenpiteiden suunnittelussa ja tapaukset, joissa välitavoitteet/tavoitteet oli määritetty väljästi, minkä vuoksi niiden tyydyttävän saavuttamisen arvioinnissa oli enemmän harkinnanvaraisuutta
- jatkuvat puutteet jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä
- ongelmat jäsenvaltioiden viranomaisten vahvistuslausumiin sisällyttämien tietojen luotettavuudessa
- kaikkiaan 23:sta jäsenvaltioille suoritetusta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta (ja niihin liittyvistä ennakkomaksujen selvityksistä) seitsemässä havaittiin kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä; kuudessa näistä maksuista virhetaso oli olennainen.

³ Tilintarkastustuomioistuin antaa asiasta lisätietoja vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2023, kohdat [1.18–1.23](#).

X. Näiden osatekijöiden perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot, jotka koskevat varainhoitovuonna hyväksytyjä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja, ovat kokonaisvaikutukseltaan olennaisia mutta eivät laajalla ulottuvilla.

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

Tilintarkastustuomioistuin arvioi eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvat vastuut

XI. EU:n taseeseen sisältyvien eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvien vastuuden määrä oli vuoden 2023 lopussa 90,8 miljardia euroa (2022: 80,6 miljardia euroa).

XII. Suurin osa eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvista vastuista, 82,7 miljardia euroa, liittyy Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön eläkejärjestelmään (2022: 73,1 miljardia euroa). Vastuiden kirjaaminen tileihin perustuu arvioon niiden maksujen nykyarvosta, jotka EU oletettavasti joutuu tulevaisuudessa maksamaan kattaakseen eläkevastuunsa.

XIII. Eläkejärjestelmään kuuluvat etuudet maksetaan EU:n talousarviosta. EU ei ole perustanut erillistä eläkerahastoa, josta tulevat eläkevastuut katettaisiin, vaan jäsenvaltiot takaavat yhteisesti etuuksien maksamisen, ja virkamiehet maksavat kolmanneksen eläkejärjestelmän rahoituksesta. Eurostat tekee tätä vastuuta koskevat laskelmat vuosittain komission tilinpitäjän puolesta käyttäen muuttujina muun muassa EU:n virkamiesten ikäprofiilia ja elinajanodotetta ja tehden oletuksia tulevista taloudellisista olosuhteista. Myös komission vakuutusmatemaatikot arvioivat nämä muuttujat ja oletukset.

XIV. Eläkevastuut kasvoivat vuonna 2023, mikä johtuu lähinnä diskonttokoron laskusta ja EU:n virkamiesten elinaikataulukoon liittyvästä vakuutusmatemaattisesta päivityksestä. Diskonttokorkoon vaikuttivat ensisijaisesti korkotason kehitys ja ennakoitu inflaatio⁴.

XV. Toiseksi suurin osuus eläkeoikeuksiin ja muihin työsuhde-etuuksiin liittyvistä vastuista muodostuu EU:n arvioidusta vastuusta, joka koskee yhteistä sairausvakuutusjärjestelmää (6,3 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa) (2022: 5,7 miljardia euroa). Vastuu liittyy EU:n henkilöstön terveydenhoitokuluihin, jotka tulevat maksettaviksi työsuhteen jälkeiseltä ajalta (luku ei sisällä kyseisten henkilöiden maksuosuutta).

⁴ EU:n tilinpäätös varainhoitovuodelta 2023, liitetieto 2.9.

XVI. Tilintarkastustuomioistuin arvioi osana tarkastustaan näitä järjestelmiä varten tehdyt vakuutusmatemaattiset oletukset ja niihin perustuvan arvonmäärityksen. Tilintarkastustuomioistuimen arvio pohjautuu riippumattomien ulkoisten vakuutusmatematiikan asiantuntijoiden työhön.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskelmien perustana olevat perustiedot, vakuutusmatemaattiset muuttujat sekä vastuulaskelman. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti vastuun esitystavan konsolidoidussa taseessa ja konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa.

XVII. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksen mukaan arvio, joka koskee eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvien vastuiden kokonaismäärää, on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

Tilintarkastustuomioistuin tutki tileissä esitetyt merkittävät vuoden lopun arviot

XVIII. Vuoden 2023 loppuun mennessä edunsaajille oli aiheutunut arviolta 155,2 miljardia euroa sellaisia tukikelpoisia menoja, jotka olivat vielä ilmoittamatta (2022: 148,7 miljardia euroa). Nämä määrät kirjattiin menojäämiksi⁵.

XIX. Kaikkien ohjelmien osalta ennakoitu kasvu on seurausta pääasiassa siitä, että edeltävä ohjelmakausi on tulossa päätökseen ja että kauden 2021–2027 MRK:n varojen käyttöönotto on ollut ennakoitua hitaampaa. Tosiasiallisten kuluilmoitusten arvo oli siis ennakoitua alhaisempi ja valtaosa niistä oli arvioitava vuoden lopussa. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta kirjatut siirtyvät erät, jotka perustuvat ennusteisiin tulevista maksuista, laskivat 7,4 miljardiin euroon (2022: 22,6 miljardia euroa).

XX. Arvioidakseen nämä vuoden lopun arviot tilintarkastustuomioistuin tutki järjestelmää, jonka komissio oli luonut jaksotuslaskemia varten. Tarkastajat pyrkivät varmistamaan järjestelmän oikeellisuuden ja kattavuuden niissä pääosastoissa, joissa suurin osa menoista aiheutui. Tarkastaessaan laskuista ja ennakkomaksuista poimimaansa otosta tilintarkastustuomioistuin perehtyi relevantteihin jaksotuslaskelmiin ottaakseen huomioon riskin siitä, että siirtyvät erät esitetään virheellisesti.

XXI. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että arvio, joka koskee menojäämien ja muiden jäsenvaltioille maksettujen ennakoiden kokonaismäärää, on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

⁵ Kyseessä ovat taseen velkoihin kirjatut 76,2 miljardin euron menojäämät sekä 79,0 miljardin euron määrä, joka on kirjattu taseen vastaaviin ennakorahoituksen vähennykseksi.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi Yhdistyneen kuningaskunnan eroprosessista johtuvia varoja

XXII. Yhdistynyt kuningaskunta lakkasi olemasta EU:n jäsenvaltio 1. helmikuuta 2020. Yhdistynyt kuningaskunta sitoutui erosopimuksessa noudattamaan kaikkia aiempien monivuotisten rahoituskehysten aikana syntyneitä taloudellisia velvoitteita, jotka johtuivat maan EU-jäsenyydestä.

XXIII. Siirtymäkauden päätyttyä 31. joulukuuta 2020 EU:lla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on edelleen keskinäisiä velvoitteita, joista aiheutuu EU:lle tiettyjä velkoja ja saamisia. Näiden velvoitteiden täytyy käydä ilmi EU:n tilinpäätöksestä. Komission arvion mukaan EU:n tileistä ilmeni tasepäivänä 15,5 miljardin euron nettosaaminen Yhdistyneeltä kuningaskunnalta (2022: 23,9 miljardia euroa). Arvion mukaan tästä määrästä maksetaan 2,4 miljardin euron osuus 12 kuukauden kuluessa raportointiajankohdasta.

XXIV. Tilintarkastustuomioistuin käsitteli komission kanssa, osana tavanomaisia tarkastustoimenpiteitään, kirjattujen omaisuuserien ja suoritettujen maksujen ajoitusta, oikeellisuutta ja täydellisyyttä. Tilintarkastustuomioistuin laski kyseiset määrät uudelleen, täsmäytti ne määrien perustana olevaan kirjanpitoaineistoon ja tarkisti, olivatko käytetyt oletukset asianmukaisia.

XXV. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että arvio, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan eroprosessin perusteella kirjattujen varojen kokonaismäärää, on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutusta tileihin

XXVI. Venäjä hyökkäsi Ukrainaan 24. helmikuuta 2022. Koska EU antaa Ukrainalle tukea lainoina ja avustuksina, tilintarkastustuomioistuin arvioi komission laskelmat, jotka koskivat EU:lle näistä toimista aiheutuvia taloudellisia riskejä. Lisäksi tarkastajat tutkivat laskelmien perusteet. Tarkoituksena oli saada varmuus siitä, että tilanteen tosiasialliset ja potentiaaliset seuraukset näkyivät asianmukaisesti EU:n tileillä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission laskelmia asiaa koskevien omien tietojensa ja muiden relevanttien tietojen pohjalta.

XXVII. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutukset konsolidoituihin tileihin on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi NGEU-välineen vaikutusta tileihin

XXVIII. EU asetti Next Generation EU -välineen (NGEU) avulla käyttöön huomattavan määrän resursseja, joiden tarkoituksena oli lieventää pandemian

sosioekonomisia vaikutuksia. Välineen rahoittamiseksi Euroopan komissio ottaa lainaa pääomamarkkinoilta. Näitä varoja toimitetaan jäsenvaltioiden käyttöön avustuksina, joita ei tarvitse maksaa takaisin, sekä lainoina. Varojen jako toteutetaan aiemmin sovitun jakoperusteen mukaisesti. Näillä toimilla on merkittävä vaikutus tilinpäätöksiin. NGEU-välineen merkittävin osa on elpymis- ja palautumistukiväline.

XXIX. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti osana tavanomaisia tarkastustoimenpiteitään myös NGEU-välineen varat, velat, tulot ja menot. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että ne on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

Muut seikat

XXX. Komissio vastaa muun informaation toimittamisesta. Käsitteellä viitataan varainhoitovuoden tärkeimmät tiedot sisältävään osioon ("Financial highlights of the year"), mutta ei konsolidoituun tilinpäätökseen eikä sitä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto konsolidoidusta tilinpäätöksestä ei kata tätä muuta informaatiota, eikä tilintarkastustuomioistuin esitä sen osalta varmuutta koskevaa johtopäätöstä. Tilintarkastustuomioistuimen velvollisuutena on konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä tutustua kyseiseen muuhun informaatioon. Tällöin sen on arvioitava, onko muu informaatio olennaisesti ristiriidassa konsolidoidun tilinpäätöksen tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksensa yhteydessä saamien tietojen kanssa tai vaikuttaako muu informaatio muutoin olennaisesti virheelliseltä. Jos tilintarkastustuomioistuin katsoo, että muu informaatio on olennaisella tavalla virheellistä, sen on raportoitava asiasta. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole raportoitavaa tältä osin.

Toimivan johdon velvollisuudet

XXXI. Komissio vastaa SEUT-sopimuksen 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja esittämiseen, ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetyissä tiedoissa ei ole *petoksesta* tai virheestä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä. Toimivan johdon vastuulla on varmistaa, että tilinpäätöksessä mainitut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä sääntelevien normien (lakien, asetusten, periaatteiden, sääntöjen ja standardien) mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT-sopimus, 317 artikla).

XXXII. Kun toimiva johto laatii konsolidoitua tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EU:n kykyä jatkaa toimintaansa. Toimivan johdon on tuotava tarvittaessa esiin asiaa koskevat seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos toimiva johto aikoo lopettaa yhteisön tai lakkauttaa sen toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

XXXIII. Komission vastuulla on valvoa EU:n tilinpäätösraportointia.

XXXIV. Varainhoitoasetuksen (XIII osasto) mukaisesti komission tilinpitäjän on toimitettava EU:n konsolidoitu tilinpäätös tarkastettavaksi ensin alustavana tilinpäätöksenä viimeistään 31. maaliskuuta seuraavana vuonna ja lopullisena tilinpäätöksenä viimeistään 31. heinäkuuta. Jo alustavan tilinpäätöksen olisi annettava oikea ja riittävä kuva EU:n taloudellisesta asemasta. On siis välttämätöntä, että kaikki alustavaan tilinpäätökseen sisältyvät erät esitetään lopullisina laskelmina niin, että tilintarkastustuomioistuin voi hoitaa tehtävänsä varainhoitoasetuksen (XIII osaston) mukaisesti ja asetettuja määräaikoja noudattaen. Alustavan ja lopullisen tilinpäätöksen erojen olisi yleensä johduttava ainoastaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista.

Tarkastajan velvollisuudet konsolidoidun tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XXXV. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei ole olennaisia virheellisyksiä ja että tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja asianmukaisia. Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella tehdään.

XXXVI. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee bruttokansantuloon, arvonlisäveroon ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja, alkaa tilastoista ja tiedoista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission järjestelmät, joiden avulla tilastoja ja tietoja käsitellään kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, että komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin. Tullien osalta riskinä on, että tuojat jättävät

ne ilmoittamatta kansallisille tulliviranomaisille tai ilmoittavat ne virheellisesti. Tosiasialliset kannetut tuontitullit jäävät näin ollen alle sen määrän, joka teoriassa pitäisi kantaa. Tätä eroa kutsutaan tullivajeeksi. Tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata määriä, jotka ovat petosten vuoksi jääneet kirjaamatta jäsenvaltioiden perinteisten omien varojen kirjanpitojärjestelmiin.

XXXVII. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tämä tarkastus kattaa kaiken tyyppiset maksut siinä vaiheessa kun ne suoritetaan, ei kuitenkaan ennakkomaksuja. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ennakkomaksut, kun varojen saaja on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti, ja kun toimielin tai muu elin on ennakkomaksun kirjanpidollisen selvittämisen yhteydessä hyväksynyt kyseisen evidenssin, mikä saattaa tapahtua vasta myöhempänä varainhoitovuonna.

XXXVIII. Elpymis- ja palautumistukivälineen menot poikkeavat muista talousarviomenoista siten, että maksujen pääasiallisena edellytyksenä on ennalta määrättyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Lisäksi vaatimuksena on, että tavoitteita tai välitavoitteita, jotka on aiemmin saavutettu tyydyttävästi, ei ole myöhemmin kumottu ja että päällekkäistä rahoitusta koskevaa periaatetta ei ole rikottu. Asetuksessa säädettyihin tukikelpoisuusehtoihin kuuluvat muun muassa tukikelpoisuusajan ja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen sekä se, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskitytään siihen, onko nämä maksu- ja tukikelpoisuusedellytykset täytetty. Elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen yhteydessä ei edellytetä, että lopullisten tuensaajien menot ovat EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei näin ollen kata lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei anneta lisäriteerejä siitä, miten sanaa ”tyydyttävä” olisi tulkittava, joten komissiolla on laaja harkintavalta, kun se arvioi, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi. Laadullisten saavutusten arviointi edellyttää useiden seikkojen harkitsemista, mikä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tämä riski on käsillä varsinkin silloin kun välitavoitteet ja tavoitteet on muotoiltu epämääräisesti.

XXXIX. Tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös

- a) määrittellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärin tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.
- b) saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.
- c) arvioida toimivan johdon soveltamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.
- d) tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittyykö sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin olennaista epävarmuutta, jotka saattavat antaa merkittävää aiheutta epäillä organisaation kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä kertomuksessaan lukijan huomio asianomaisiin konsolidoidussa tilinpäätöksessä esitettyihin tietoihin tai annettava mukautettu lausunto, jos tiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tarkastusevidenssiin, joka on saatu tarkastuskertomuksen laatimisajankohtaan mennessä. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhteisö ei pysty jatkamaan toimintaansa.
- e) arvioida konsolidoidun tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne ja sisältö (mukaan lukien kaikki tilinpäätöksessä esittävät lisätiedot) sekä se, kuvastaako konsolidoitu tilinpäätös oikeellisesti sen perustana olevia toimia ja tapahtumia.

- f) hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä EU:n suorittaman konsolidoinnin piiriin kuuluvien yhteisöjen taloudellisista tiedoista, jotta tilintarkastustuomioistuin voi esittää lausunnon konsolidoidusta tilinpäätöksestä ja sen perustana olevista toimista. Tilintarkastustuomioistuin on vastuussa tarkastustyön ohjaamisesta, valvomisesta ja suorittamisesta ja vastaa yksin tarkastuslausunnostaan.

XL. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa komissiolle ja muille tarkastettaville yhteisöille muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä selostaa merkittävät tarkastukseen perustuvat huomautukset, mukaan lukien mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XLI. Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission ja muiden tarkastettujen yhteisöjen kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista, tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

11. heinäkuuta 2024

Tony Murphy
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, Rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Johdanto

1.1. Tässä vuosikertomuksen luvussa

- a) esitetään tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausuman* taustatiedot ja yhteenveto tilien luotettavuuden ja niiden perustana olevien *toimien* sääntöjenmukaisuuden (asianmukaisuuden) osalta tehdyistä havainnoista ja johtopäätöksistä, mukaan lukien sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot
- b) annetaan tietoja tilintarkastustuomioistuimen Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) ja EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF) raportoimista petosepäilyistä ja EU:n petostentorjuntatoimia koskevista tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista
- c) esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta (ks. [liite 1.1](#)).

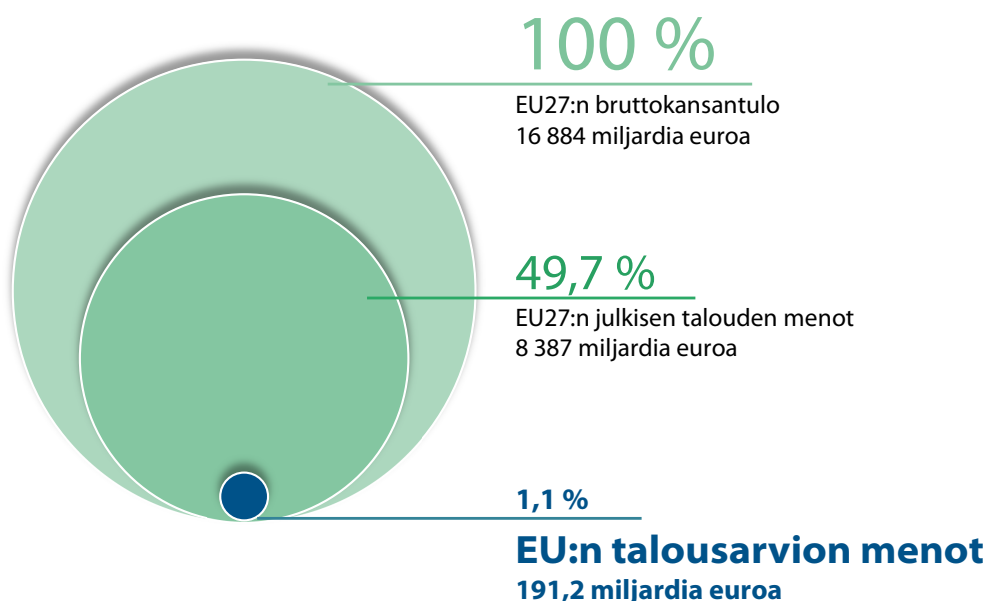
1.2. *Elpymis- ja palautumistukiväline*⁶ on väliaikainen väline, jonka toteutus- ja rahoitustapa poikkeaa olennaisesti *monivuotisten rahoituskehysten* (MRK) mukaisista talousarviomenoista. Siksi tilintarkastustuomioistuin esittää elpymis- ja palautumistukivälineen maksuja koskevat huomautuksensa erillisessä luvussa (**11. luku**). Huomautusten perusteella annetaan erillinen lausunto elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuudesta.

1.3. EU:n varainkäyttö on tärkeä – mutta ei ainoa – väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Muita tärkeitä välineitä ovat muun muassa lainsäädäntökehykset, poliittiset strategiat sekä oikeus tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa. Vuonna 2023 jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenot (8 387 miljardia euroa) olivat 49,7 prosenttia niiden *bruttokansantulosta* (16 884 miljardia euroa). EU:n talousarviomenojen määrä oli 191,2 miljardia euroa. Tämä vastaa 2,3:a prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista ja 1,1:tä prosenttia niiden BKT:stä (ks. [kaavio 1.1](#)). Kun otetaan huomioon EU:n velanoton avulla rahoitettuihin elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksiin liittyvät *käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista* aiheutuvat 48,0 miljardin euron lisämaksut (ks. kohta **2.24**), maksut olivat vuonna 2023 yhteensä 239,2 miljardia euroa⁷.

⁶ Asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.

⁷ EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2023, talousarvion toteuttamisselvitystä ja liitetietoja koskeva osa, kappale 6.3 Monivuotinen rahoituskehys: *maksumäärärahojen* toteutuminen.

Kaavio 1.1 – EU:n vuoden 2023 talousarviomenot ja julkisen talouden menot osuutena BKTL:stä

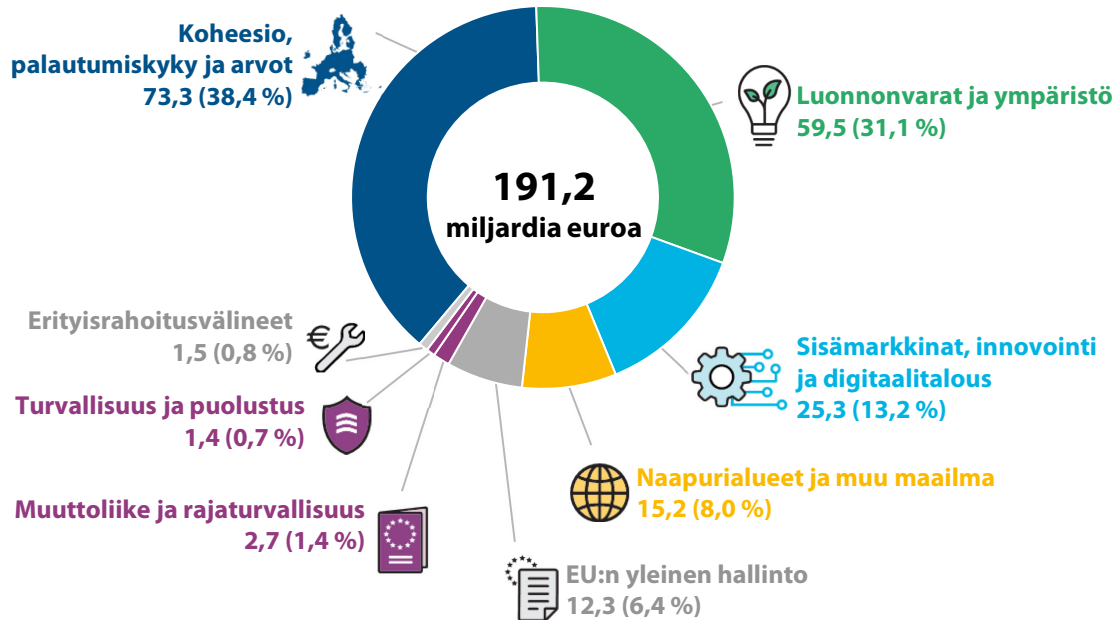


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU27:n BKTL:ää koskevien Euroopan komission vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella – Liite A – Tulot; EU27:n julkisen talouden menot: Eurostatin tietokanta – [Government revenue, expenditure and main aggregates](#) (tiedot poimittu 22.4.2024); EU:n talousarviomenot: Euroopan komissio – Euroopan unionin varainhoitovuoden 2023 konsolidoitu tilinpäätös.

1.4. EU:n varat jaetaan edunsaajille joko yksittäisinä maksuina tai vuotuisina erinä taikka useiden maksujen sarjana monivuotisten meno-ohjelmien kautta. Vuonna 2023 EU:n talousarviosta suoritettavat maksut koostuivat 50,3 miljardista eurosta ennakkomaksuja sekä 140,9 miljardista eurosta muita maksuja. Kuten [kaaviosta 1.2](#) käy ilmi, valtaosa EU:n talousarviosta käytettiin aloilla 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' sekä 'Luonnonvarat ja ympäristö'. Seuraavaksi suurin osa varainkäytöstä liittyi alaan 'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous'.

Kaavio 1.2 – EU:n varainhoitovuoden 2023 talousarvion käyttö monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain

(mrd. euroa)



MRK 1 (luku 5)	Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous
MRK 2 (luku 6)	Koheesio, palautumiskyky ja arvot
MRK 3 (luku 7)	Luonnonvarat ja ympäristö
MRK 4 (luku 8)	Muuttoliike ja rajaturvallisuus
MRK 5 (luku 8)	Turvallisuus ja puolustus
MRK 6 (luku 9)	Naapurialueet ja muu maailma
MRK 7 (luku 10)	EU:n yleinen hallinto
Erytisrahoitusvälineet	(MRK:n ulkopuolella)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Varainhoitovuotta 2023 koskevat tarkastushavainnot

Tilien luotettavuus

Tilinpäätös ei sisältänyt olennaisia virheellisyyksiä

1.5. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat EU:n *konsolidoitua tilinpäätöstä*⁸ ("tilit") varainhoitovuodelta 2023. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen sekä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 28. kesäkuuta 2024 eli ennen *varainhoitoasetuksen* mukaisen määräajan päättymistä. Tileihin liittyy varainhoitovuoden tärkeimpiä tapahtumia koskeva osio ("Financial highlights of the year")⁹, joka ei kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnon piiriin. Tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi, oliko analyysi yhdenmukainen tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen kanssa.

1.6. Komission julkaisemasta tilinpäätöksestä ilmenee, että velkojen kokonaismäärä oli 31. joulukuuta 2023 yhteensä 679,9 miljardia euroa ja varojen kokonaismäärä 467,7 miljardia euroa. Yhteensä 212,2 miljardin euron ero muodostui (negatiivisista) nettovaroista. Kyseiset varat sisälsivät varauksia sekä sen osan EU:lle joulukuun 31. päivään mennessä jo aiheutuneista menoista, joka on katettava tulevista talousarvioista. Varainhoitovuoden 2023 (negatiivinen) *taloudellinen tulos* oli 71,4 miljardia euroa. *NGEU-välineessä* kulutetut varat ovat vaikuttaneet merkittävästi mainittuihin negatiivisiin määriin.

1.7. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että tilinpäätös ei sisältänyt olennaisia virheellisyyksiä. Tilintarkastustuomioistuin esittää EU:n talousarvio- ja varainhallintoa koskevan työnsä tulokset tämän vuosikertomuksen **2. luvussa**.

⁸ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 241 artikla.

⁹ Kansainvälisiä julkisen sektorin tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) tilinpäätöksen sisältöä ja analyysiä koskevasta [suositellusta käytännöstä antama ohje RPG 2](#) (Financial Statements Discussion and Analysis).

Varainhoitovuoden 2023 tilinpäätöstä koskevan tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

1.8. Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista tarkastuslausumassaan.

Toimien sääntöjenmukaisuus

1.9. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EU:n tulot ja menot ja arvioi, oliko sen resurssit kerätty ja käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti¹⁰. Tilintarkastustuomioistuin esittää yksityiskohtaiset tarkastustulokset tulojen osalta **4. luvussa** ja menojen osalta **5.–10. luvuissa**. Seuraavassa yleiskatsauksessa ei ole huomioitu elpymis- ja palautumistukivälineen menoja koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tuloksia, joista raportoidaan **11. luvussa**.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto kattaa talousarvion tulo- ja menotapahtumat

1.10. Tulojen osalta tilintarkastustuomioistuin hankki tarkastuslausuntonsa edellyttämän kohtuullisen varmuuden arvioimalla valittuja keskeisiä järjestelmiä ja täydentämällä näitä arvioita tapahtumatarkastuksilla. Tarkastetun 65 tapahtumaa käsittäneen otoksen oli tarkoitus edustaa kaikkia EU:n talousarvion tulonlähteitä, jotka koostuvat omista varoista (tullit ja arvonlisäveroon (alv) perustuvat varat, kierrättämätön muovipakkausjäte ja BKTL) sekä muista lähteistä peräisin olevista tuloista. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi myös ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotka oli käytetty elpymis- ja palautumistukivälineen ei-takaisinmaksettavan osan (avustusten) rahoittamiseen. Näihin tuloihin sisältyvät määrät, jotka komissio on lainannut voidakseen tarjota jäsenvaltioille ei-takaisinmaksettavaa taloudellista tukea NGEU-välineestä. EU:n on maksettava nämä määrät takaisin tulevaisuudessa (ks. kohdat **4.2–4.4**).

¹⁰ Mukaan lukien vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten ja aiempien monivuotisten rahoituskehysten tapahtumat.

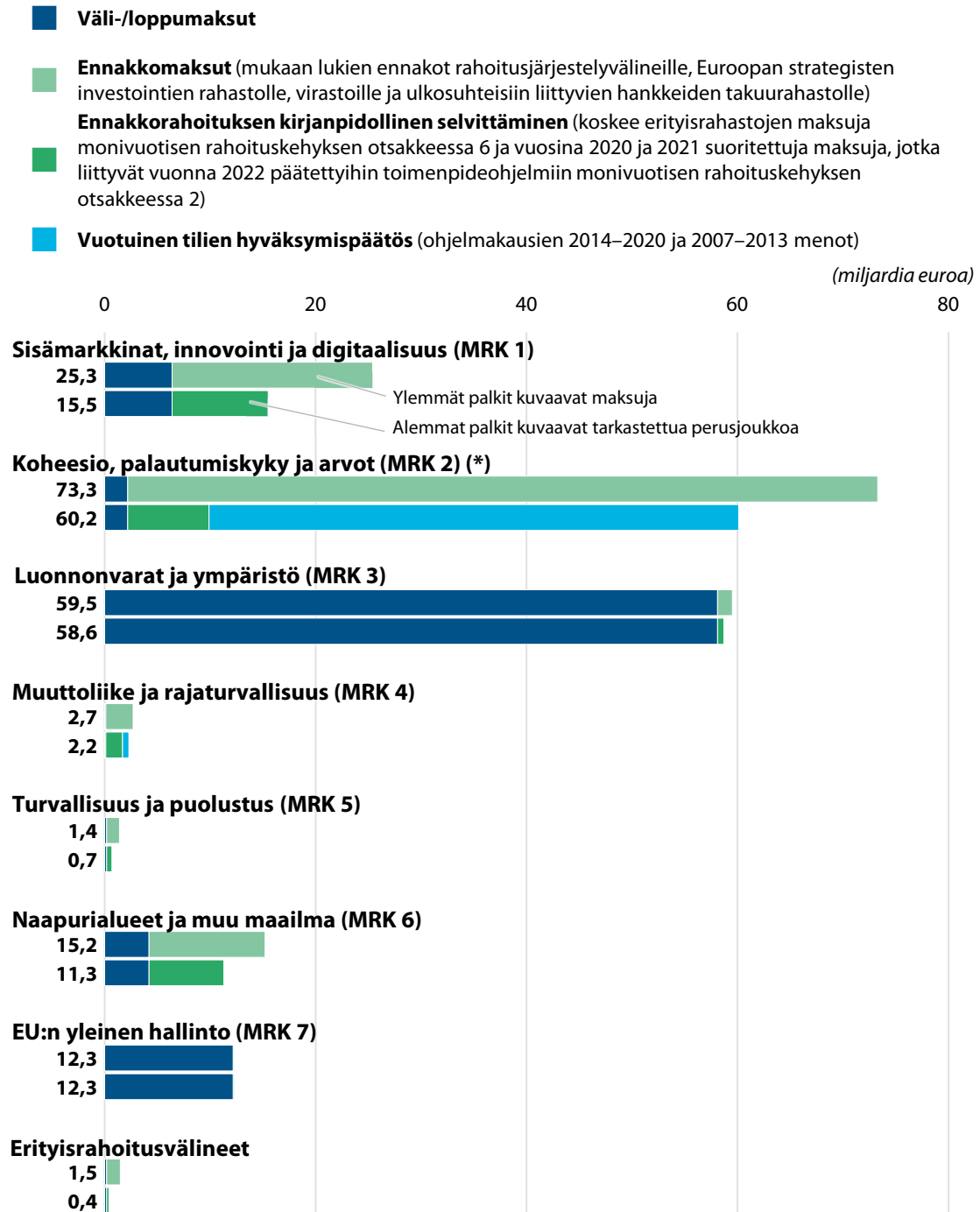
1.11. Menojen osalta tilintarkastustuomioistuin poimi 748 tapahtumaa kattavan edustavan otoksen. Näissä tapahtumissa on kyse varainsiirroista EU:n talousarviosta *lopullisille tuensaajille*. Kyseisiä tapahtumia testaamalla tilintarkastustuomioistuin hankki tietoa tarkastuslausumansa laadintaa varten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi testauksen perusteella sääntöjenvastaisten tapahtumien osuuden koko tarkastetusta perusjoukosta, suuririskisistä ja vähäriskisistä menoista (ks. kohta **1.16**) sekä kaikista niistä MRK-otsakkeista, joista tilintarkastustuomioistuin esitti erityisarvion (otsakkeet 1, 2, 3 ja 7). Tässä kertomuksessa tutkittuja tapahtumia ja esitettyjä esimerkkejä ei ole tarkoitettu yksittäisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi (ks. kohta **(22) liitteessä 1.1**).

1.12. Vuotta 2023 koskevassa, tilintarkastustuomioistuimen tuloihin kohdistamassa tarkastuksessa perusjoukko oli 248,4 miljardia euroa (ks. **kaavio 4.1**). Tilintarkastustuomioistuimen menojen osalta kokoama perusjoukko oli yhteensä 161,2 miljardia euroa, mukaan lukien Next Generation EU -välineen lisäykset nykyisiin kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten ohjelmiin. NGEU:n varat on käytettävä alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Näihin määriin sisältyvät sekä Yhdistyneen kuningaskunnan maksamat rahoitusosuudet että Yhdistyneelle kuningaskunnalle suoritettut maksut erosopimuksen ehtojen mukaisesti¹¹.

1.13. **Kaaviossa 1.3** tilintarkastustuomioistuimen menojen osalta tarkastama perusjoukko on jaoteltu väli- ja loppumaksuihin, *kirjanpidollisesti selvitettyihin* ennakkomaksuihin ja vuotuisissa tilien hyväksymispäätöksissä esiintyviin menoihin ja niitä verrataan EU:n menoihin MRK-otsakkeittain (ks. **liite 1.1**, kohta **(19)**).

¹¹ Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä, 136 ja 138 artikla.

Kaavio 1.3 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman perusjoukon (161,2 miljardia euroa) ja EU:n talousarviomenojen (191,2 miljardia euroa) vertailu MRK-otsakkeittain, vuosi 2023



(*) Ks. kohdat **6.8** ja **6.9**: otsaketta 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukko (60,2 miljardia euroa).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

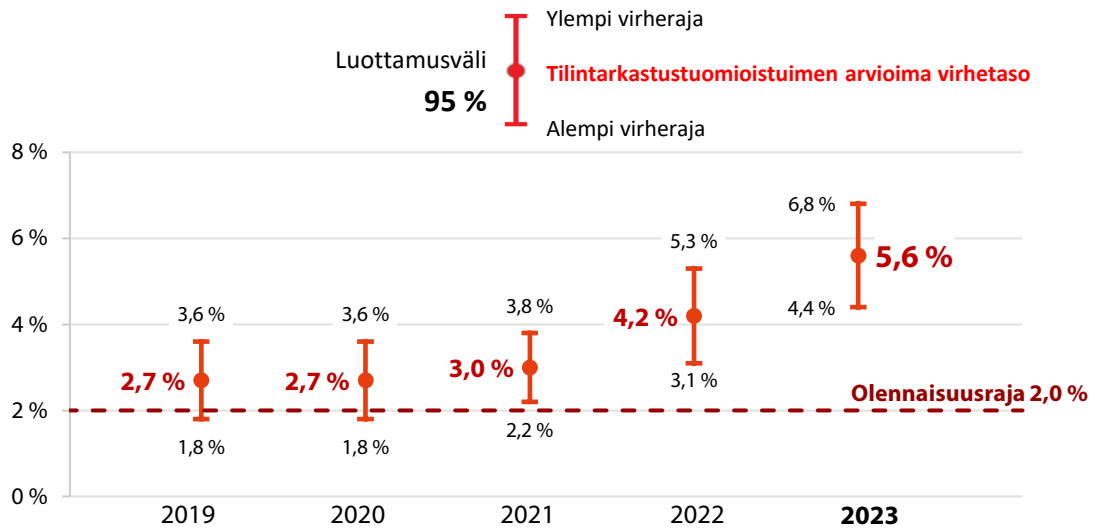
Monenlaisissa menotyypeissä esiintyy edelleen virheitä

1.14. Tilintarkastustuomioistuimen keskeiset havainnot EU:n tulojen ja menojen sääntöjenmukaisuudesta olivat seuraavat:

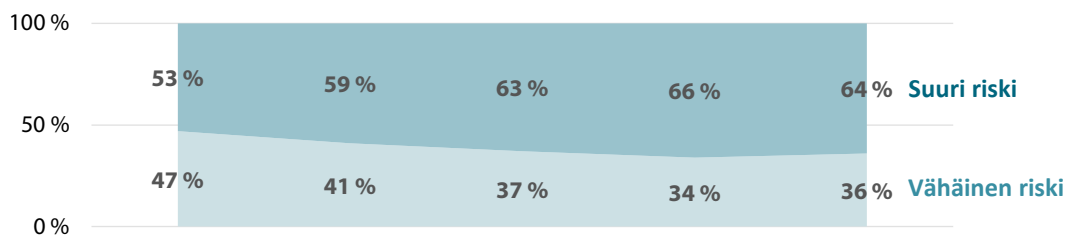
- a) **Tulot:** tarkastusevidenssi osoittaa kaiken kaikkiaan, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Vaikuttavuus jäi kuitenkin osittaiseksi seuraavien seikkojen osalta: tietyt elementit komission järjestelmissä, joiden avulla se hallinnoi BKTL- ja alv-varaumia, perinteisten omien varojen hallinnointia koskevat avoimet kohdat, perinteisten omien varojen keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt, joita tilintarkastustuomioistuin arvioi eräissä jäsenvaltioissa, ja järjestelmät, joilla varmistetaan tietojen luotettavuus ja vertailukelpoisuus laskettaessa muovijätteeseen perustuviin omiin varoihin liittyviä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jotkin komission tullitoimintasuunnitelman toimet, erityisesti ne, jotka liittyvät EU:n tulliuudistuksen täytäntöönpanoon, ovat jääneet jälkeen. Nämä puutteet eivät kuitenkaan vaikuta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuntoon tulojen sääntöjenmukaisuuden osalta. Tämä johtuu siitä, että puutteet eivät koske tilien perustana olevia tapahtumia (ks. **kohta 4**).
- b) **Menot:** tilintarkastustuomioistuimen tarkastusevidenssi osoittaa, että kokonaisvirhetaso¹² oli olennainen, 5,6 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon *arvioitu virhetaso* on 4,4 prosentin (alempi virheraja) ja 6,8 prosentin (ylempi virheraja) välillä (ks. **kaavio 1.4**). Virhetaso johtuu pääasiassa alasta 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot', jonka osuus virhetasosta on suurin, 3,5 prosenttiyksikköä. Osuudeltaan seuraavaksi suurimpia olivat 'Luonnonvarat ja ympäristö' (0,8 prosenttiyksikköä), 'Naapurialueet ja muu maailma' (0,8 prosenttiyksikköä) ja 'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous' (0,3 prosenttiyksikköä). Virhetaso on edelleen olennainen suuririskisissä menoissa, jotka pääasiassa perustuvat menojen korvaamiseen (ks. kohdat **1.16–1.18**). Vuonna 2023 nämä menot muodostivat 64,4 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta.

¹² 'Virheen' määritelmä **liitteessä 1.1** olevassa kohdassa **(25)**.

Kaavio 1.4 – Arvioitu virhetaso ja tarkastettu perusjoukko (2019–2023)



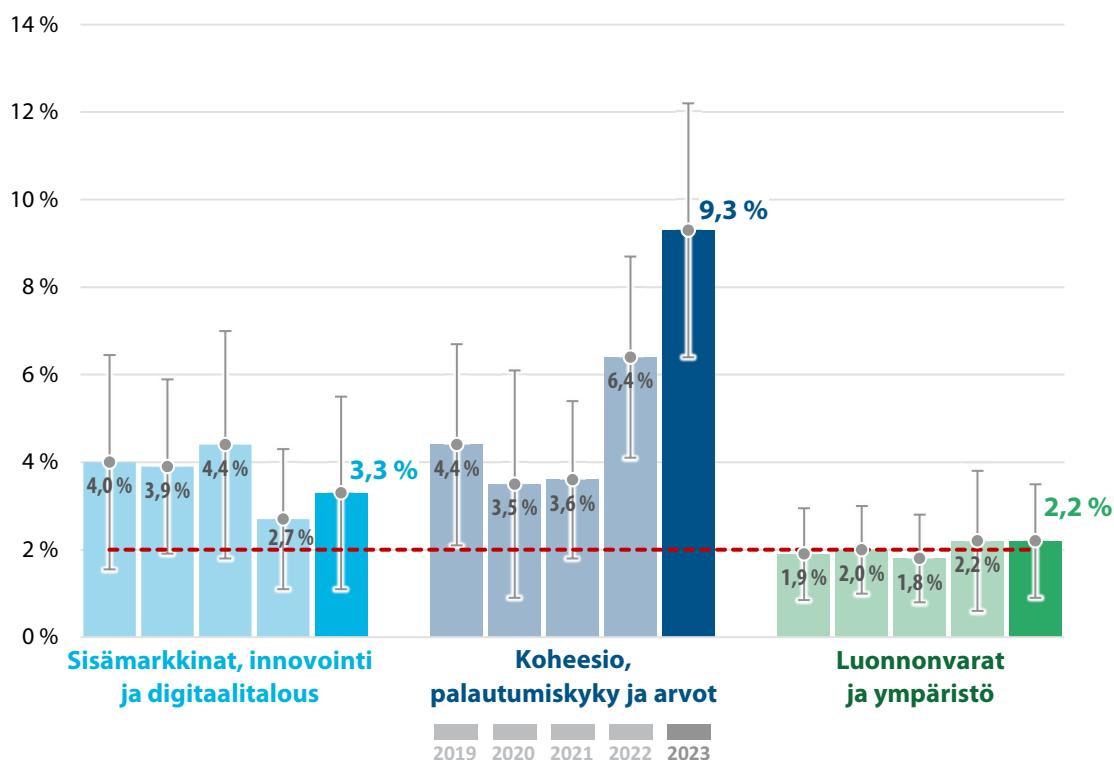
Tarkastuksen perusjoukko riskien mukaan jaoteltuna



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.15. Kaaviossa 1.5 verrataan keskenään tilintarkastustuomioistuimen arvioita virhetasoista vuosina 2019–2023 'Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden', 'Koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen' sekä 'Luonnonvarojen ja ympäristön' osalta. Lisätietoja annetaan kohdissa 1.20–1.22 sekä 5.–7. luvuissa.

Kaavio 1.5 – Arvioidut virhetasot monivuotisen rahoituskehysten otsakkeissa 1, 2 ja 3 (2019–2023)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Virheriski on suurempi korvauksiin perustuvissa maksuissa kuin tukioikeuksiin perustuvissa maksuissa

1.16. Edustavan otoksen valitsemiseksi tilintarkastustuomioistuin jaotteli tilien perustana olevista toimista koostuvan tarkastettavan perusjoukon suuririskisiin ja vähäriskisiin menoihin. Jaottelun pohjana oli tilintarkastustuomioistuimen riskianalyysi, joka perustui rahoituksen jakotapaan, aiempiin tarkastustuloksiin ja hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointeihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo seuraavaa:

- Virheriski on pienempi **tukioikeuksiin perustuvien maksujen** kohdalla. Niiden yhteydessä edunsaajien on täytettävä tiettyjä ehtoja. Menot kattavat myös osan hallintomenoista (EU:n henkilöstön palkat ja eläkkeet).
- Virheriski on suuri, kun menoihin sovellettavat säännöt ovat monimutkaisia. Tämä koskee etenkin **kulujen korvaamiseen perustuvia maksuja**, joiden yhteydessä edunsaajien on esitettävä niille aiheutuneisiin tukikelpoisiin kuluihin liittyviä maksupyyntöjä. Edunsaajien on tätä varten osoitettava, että niiden toiminta on tukikelpoista, minkä lisäksi niiden on toimitettava evidenssiä niille aiheutuneista korvaukseen oikeuttavista kuluista. Näin tehdessään edunsaajien on usein

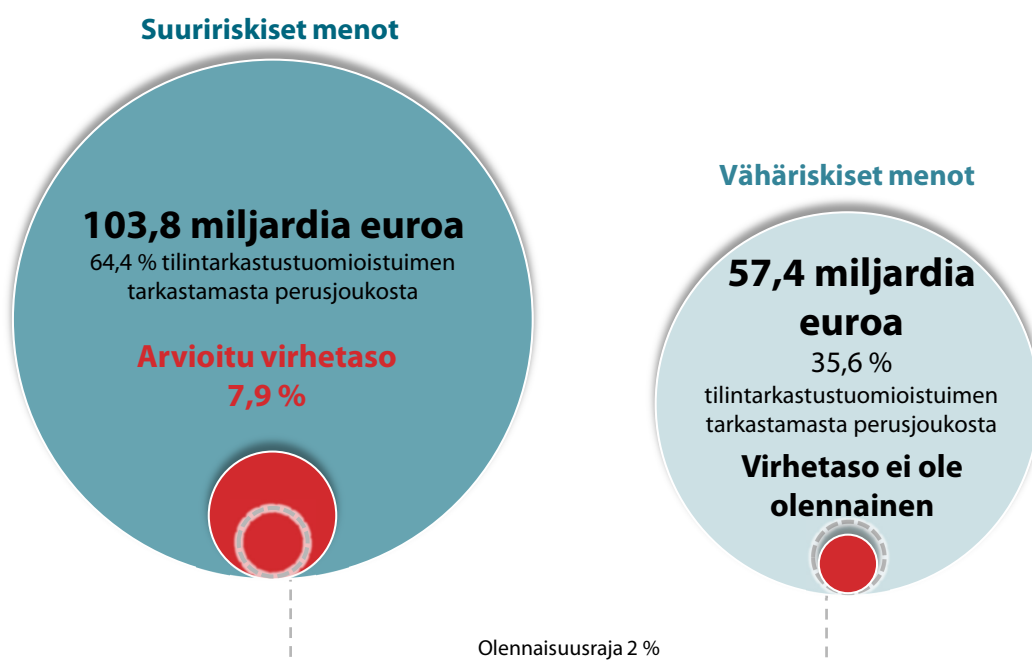
noudatettava monimutkaisia sääntöjä sen suhteen, mitkä kulut voidaan sisällyttää hakemuksiin (tukikelpoisuussäännöt) ja millaiset kulut katsotaan asianmukaisesti aiheutuneiksi (julkisia hankintoja tai *valtioneuvoja* koskevat säännöt).

1.17. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2023, että virhetaso oli edelleen olennainen suuririskisten menojen kohdalla, mutta ei vähäriskisten menojen tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2023 vahvistavat näin ollen sen riskianalyysin ja -luokittelun kuvastaman arvioinnin, jonka mukaan tapa, jolla varoja maksetaan, vaikuttaa virheriskiä.

Suuririskiset menot muodostavat merkittävän osan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta, ja niihin liittyvä virhetaso on olennainen

1.18. *Kaaviosta 1.6* käy ilmi, että suuririskisten menojen osuus tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta on 64,4 prosenttia (2022: 66,0 prosenttia). Ottaen huomioon testauksen tulokset kaikissa MRK-otsakkeissa tilintarkastustuomioistuin arvioi suuririskisten menojen virhetasoksi 7,9 prosenttia (2022: 6,0 prosenttia).

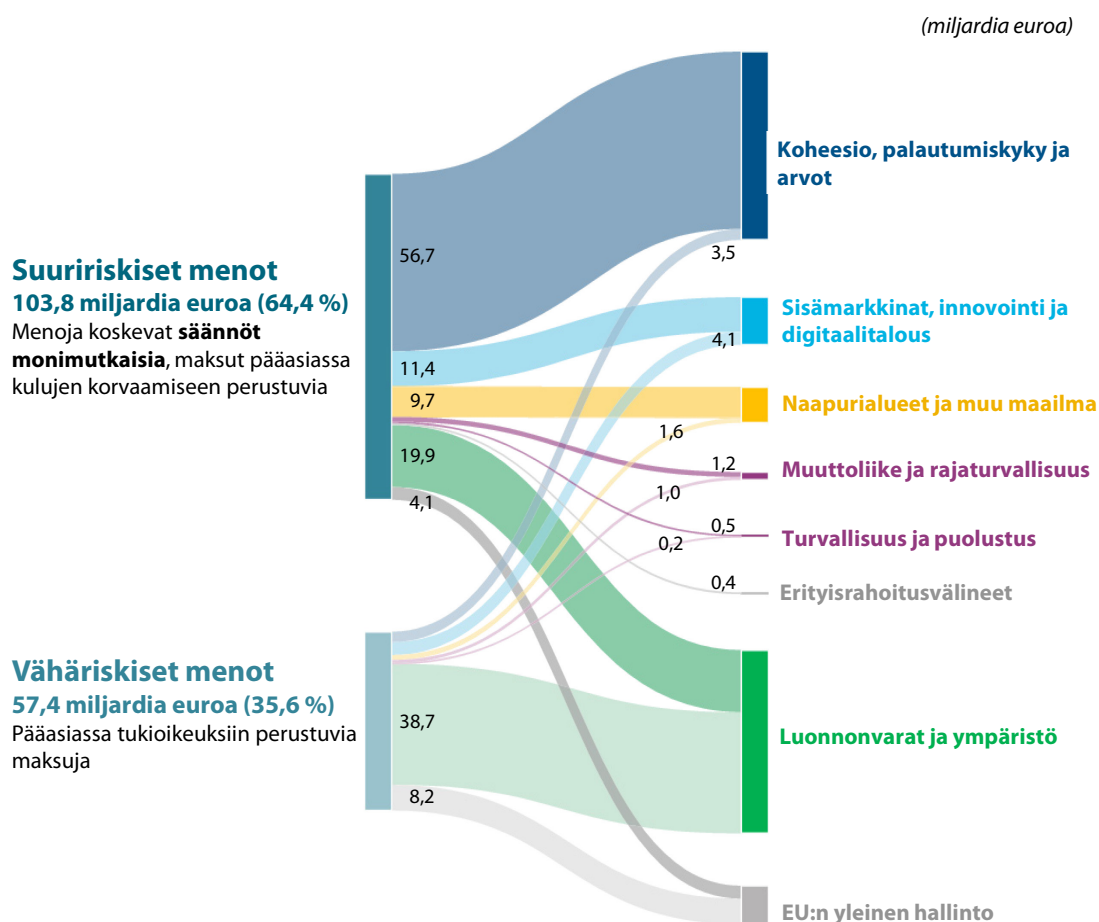
Kaavio 1.6 – Tarkastetun perusjoukon jakautuminen suuririskisiin ja vähäriskisiin menoihin vuonna 2023




Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.19. *Kaaviosta 1.7* käy ilmi, että 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' muodostavat valtaosan suuririskisestä perusjoukosta (56,7 miljardia euroa). Seuraavina tulevat 'Luonnonvarat ja ympäristö' (19,9 miljardia euroa), 'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous' (11,4 miljardia euroa) ja 'Naapurialueet ja muu maailma' (9,7 miljardia euroa). Kohdissa **1.20–1.23** esitetään kunkin otsakkeen osalta yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.


Kaavio 1.7 – Suuri- ja vähäriskiset menot jaoteltuina monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain





Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.20.  Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous (**5. luku**): kuten aiempinakin vuosina tällä alalla, tutkimus- ja innovointimenot (lähinnä Horisontti 2020 -puiteohjelma), joihin suurin osa tämän otsakkeen maksuista lukeutuu, ovat edelleen suuririskisiä ja muodostavat pääasiallisen virhelähteen. Tällä alalla havaittuja virheitä ovat muun muassa tukeen oikeuttamattomien kulujen eri luokat (erityisesti välittömiin henkilöstökuluihin ja muihin välittömiin kuluihin liittyvät tukeen oikeuttamattomat määrät sekä olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuminen). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sääntöjenvastaisuuksia myös Verkkojen Eurooppa

-välineen hankkeissa. Yksi niistä liittyi EU:n julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakavaan rikkomiseen.

1.21.  'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' (**6. luku**): alan menot toteutetaan pääasiassa *Euroopan aluekehitysrahaston* (EAKR), *koheesiorahaston* ja *Euroopan sosiaalirahasto plussan* (ESR+) kautta. Menoihin sisältyy lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia maksuja, joita tilintarkastustuomioistuin pitää suuririskisinä. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ja sen havaitsemien virheiden lukumäärä olivat molemmat jälleen nousseet huomattavasti aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että useat tekijät aiheuttivat lisäpaineita jäsenvaltioiden hallinnoille ja lisäsivät riskiä, joka kohdistui niiden valmiuksiin varmistaa, että menot olivat sääntöjenmukaisia ja *moitteettoman varainhoidon* periaatteiden mukaisia. Näitä tekijöitä ovat muun muassa REACT-EU-välineen käyttöön asetettavat merkittävät lisämäärärahat ja kauden 2014–2020 koheesioalan tukikelpoisuuskauden päättymispäivä 31. joulukuuta 2023, joka on viime vuosina ollut päällekkäinen elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuusajan kanssa (ks. kohta **6.17**). Tärkeimmät virhetyypit, jotka tilintarkastustuomioistuin kvantifioi tällä alalla, olivat tukeen oikeuttamattomat hankkeet ja kulut, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tai valtioneuvoston sääntöjen noudattamatta jättäminen sekä olennaisten asiakirjojen puuttuminen.

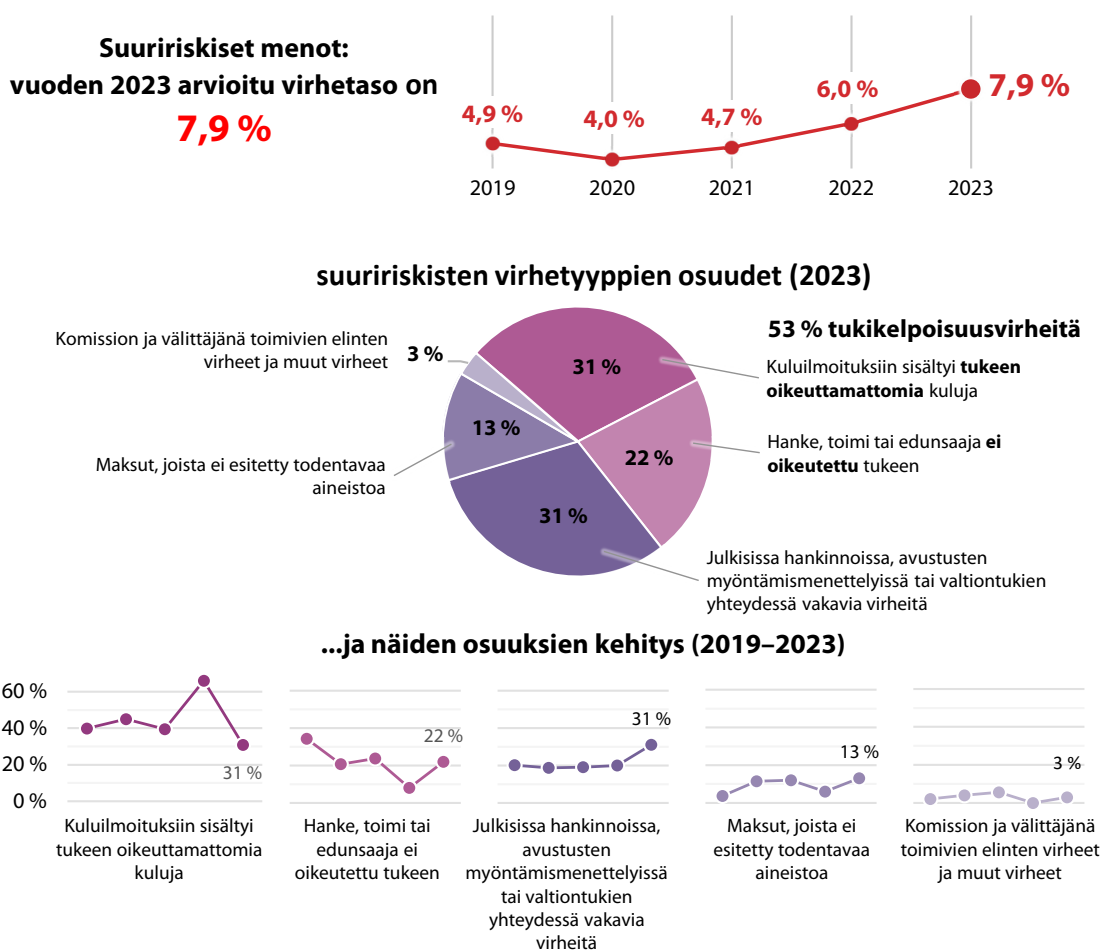
1.22.  'Luonnonvarat ja ympäristö' (**7. luku**): tilintarkastustuomioistuimen saamat tulokset osoittavat, että virhetaso oli olennainen menoaloilla, jotka tilintarkastustuomioistuin oli todennut suuririskisiksi (maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet sekä muut MRK-otsakkeen 3 politiikanalat, jotka eivät kuulu *yhteisen maatalouspolitiikan* piiriin). Nämä menoalat muodostavat noin 34 prosenttia tämän otsakkeen menoista, jotka muodostuvat pääasiassa korvauksista. Tyypillisimpiä virheitä näillä aloilla ovat tukeen oikeuttamattomat menot sekä maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättäminen.

1.23.  'Naapurialueet ja muu maailma' (**9. luku**): alan menot perustuvat pääasiassa kulujen korvaamiseen ja kattavat EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavat *ulkoiset toimet*. Tilintarkastustuomioistuin pitää kaiken tyyppisiä tämän otsakkeen menoja suuririskisinä, paitsi *budjettitukimaksuja* ja hallintomenoja, joiden osuus näistä menoista on noin 20 prosenttia. Suurin osa tämän alan suuririskisissä menoissa havaituista virheistä koski menoja, joita ei ollut aiheutunut, tukeen oikeuttamattomia kuluja sekä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä.

Tukikelpoisuusvirheet vaikuttavat edelleen eniten suuririskisten menojen arvioituun virhetasoon

1.24. Viime vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin kuvailee jäljempänä tarkemmin suuririskisissä menoissa havaitsemansa virhetyypit, sillä näissä menoissa virhetaso on jatkuvasti olennainen. **Kaaviossa 1.8** esitetään, kuinka paljon kukin virhetyyppi vaikutti suuririskisten menojen arvioituun virhetasoon vuonna 2023. Lisäksi esitetään vastaavat arviot vuosilta 2019–2023.

Kaavio 1.8 – Kunkin virhetyypin vaikutus suuririskisten menojen arvioituun virhetasoon vuonna 2023



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.25. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2023 edelleen, että tukikelpoisuusvirheet, jotka liittyivät pääasiassa aloihin 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot', 'Luonnonvarat ja ympäristö', 'Naapurialueet ja muu maailma' sekä 'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous', vaikuttivat eniten suuririskisten menojen arvioituun virhetasoon. Niiden osuus oli 53 prosenttia (2022: 74 prosenttia). Näistä virheistä 31 prosentissa oli kyse tukeen oikeuttamattomista kuluista kuluilmoituksissa ja 22 prosentissa tukeen oikeuttamattomista hankkeista, toimista tai edunsaajista.

1.26. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen liittyviä virheitä ilmeni aloilla 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot', 'Naapurialueet ja muu maailma', 'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous' ja 'EU:n yleinen hallinto'; valtiotukisääntöjen rikkomiseen liittyviä virheitä ilmeni otsakkeessa 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot'. Nämä virheet yhdessä muodostivat 31 prosenttia (2022: 20 prosenttia) tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 osalta arvioimasta suuririskisten menojen virhetasosta.

1.27. Lisäksi maksut, joista ei toimitettu olennaisia todentavia asiakirjoja, vaikuttivat suuririskisten menojen virhetasoon enemmän kuin aiempina vuosina pääasiassa aloilla 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' sekä 'Naapurialueet ja muu maailma'. Tällaisten virheiden osuus oli 13 prosenttia (2022: kuusi prosenttia) tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta suuririskisten menojen virhetasosta. Taustatietojen puuttuminen on erityisen huolestuttavaa, sillä se vaikuttaa tilivelvollisuuteen.

Vähäriskisten menojen virhetaso on olennaisuusrajan alapuolella

1.28. Vähäriskisten menojen osalta (35,6 prosenttia tarkastuksen perusjoukosta) tilintarkastustuomioistuin toteaa, että arvioitu virhetaso jää alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Tulos oli sama myös varainhoitovuosina 2021 ja 2022. Vähäriskisissä menoissa on kyse pääasiassa tukioikeuksiin perustuvista maksuista, osasta hallintomenoja ('EU:n virkamiesten palkat ja eläkkeet' – **10. luku**) sekä muille kuin EU-maille myönnettävistä budjettituista ('Naapurialueet ja muu maailma' – **9. luku**) (ks. **kaavio 1.7**). Tukioikeuksiin perustuvat maksut sisältävät esimerkiksi viljelijöille maksettavia *suoria tukia* ('Luonnonvarat ja ympäristö' – **7. luku**) ja *Erasmus+ -ohjelman* liikkuvuustoimia, jotka koskevat muun muassa opiskelijoita ('Koheesio, palautumiskyky ja arvot' – **6. luku**).

Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot

1.29. Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta riippumatta siitä, mitä hallinnointitapaa on käytetty (suora, välillinen tai yhteistyöhön perustuva hallinnointi). Komissio tekee toiminnastaan tiliä seuraavissa viidessä asiakirjassa, jotka sisältyvät integroituun talous- ja tilinpäätösraportointipakettiin:

- a) *vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus*
- b) Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös

- c) edeltävää varainhoitovuotta koskevan *vastuuvapauden* myöntämispäätöksestä annettava seurantakertomus
- d) raportti vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle edellisenä varainhoitovuonna toimitetuista sisäisistä tarkastuksista
- e) pitkän aikavälin ennuste EU:n talousarvion tulevista sisään- ja ulosvirtauksista.

1.30. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetään yhteenveto sisäistä valvontaa ja varainhoitoa koskevista keskeisistä tiedoista, jotka on esitetty komission eri pääosastojen *vuotuisissa toimintakertomuksissa*. Vastuu kertomuksista noudattelee komission hallintojärjestelyjen mukaista vastuunjakoa. Pääjohtajat ovat vastuussa vuotuisessa toimintakertomuksessa antamiensa tietojen luotettavuudesta. Komission jäsenten kollegio kuitenkin vastaa vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen hyväksymisestä, joten kollegiolle kuuluu viime kädessä vastuu kertomuksen laadinnasta ja siinä esitetyistä tiedoista.

Komission arvio virhetasosta on huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen määrittämän luottamusvälin alapuolella

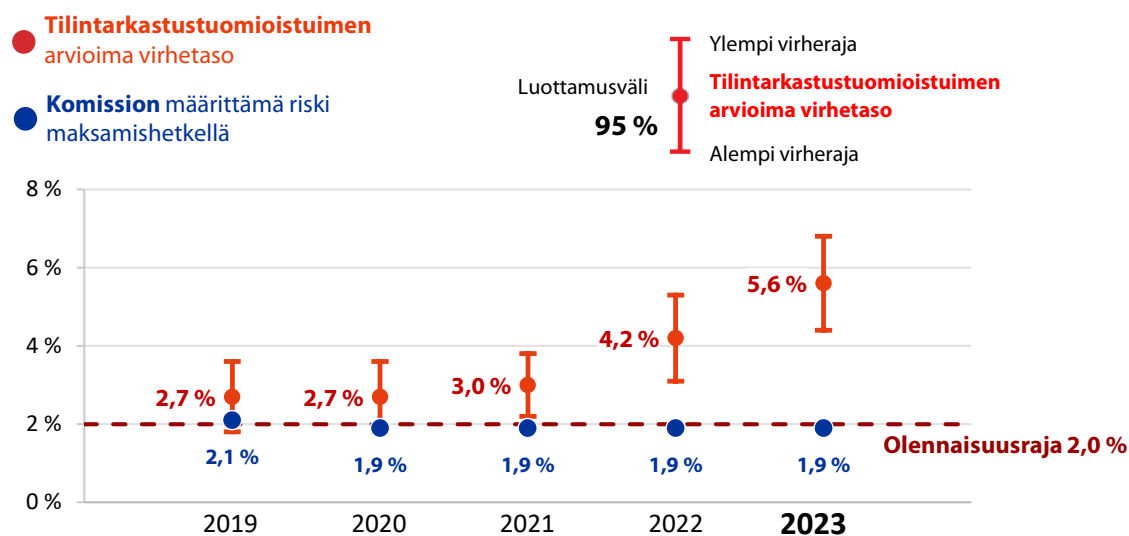
1.31. Komissio ilmoittaa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa arvionsa riskitasosta maksamishetkellä¹³ vuoden 2023 tilien perustana olevien toimien osalta. Arvioitu riskitaso maksamishetkellä kuvastaa komission arviota määrästä, joka ei ole ollut sovellettavien sääntöjen mukainen maksun suorittamisen hetkellä. Tämä käsite on lähimpänä tilintarkastustuomioistuimen käyttämää arvioidun virhetason käsitettä.

1.32. *Kaaviossa 1.9* esitetään komission luvut riskitasosta maksamishetkellä rinnakkain tilintarkastustuomioistuimen arvioidun virhetason osalta määrittämän 95 prosentin luottamusvälin¹⁴ kanssa. Komission mukaan riskitaso maksamishetkellä oli 1,9 prosenttia vuonna 2023. Luku on huomattavasti alhaisempi kuin tilintarkastustuomioistuimen arvioima 5,6 prosentin virhetaso (2022: 4,2 prosenttia), ja myös tilintarkastustuomioistuimen määrittämän luottamusvälin (4,4–6,8 prosenttia) alapuolella (ks. kohta **1.14(b)**).

¹³ *Varainhoitoasetuksen* 247 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa edellytetään, että vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen sisältyy arvio EU:n menojen virhetasosta.

¹⁴ Ks. kohta **(27) liitteessä 1.1**. Kohdassa annetaan selitys 95 prosentin luottamusvälistä.

Kaavio 1.9 – Komission arvio riskitasosta maksamishetkellä verrattuna tilintarkastustuomioistuimen arvioon virhetasosta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

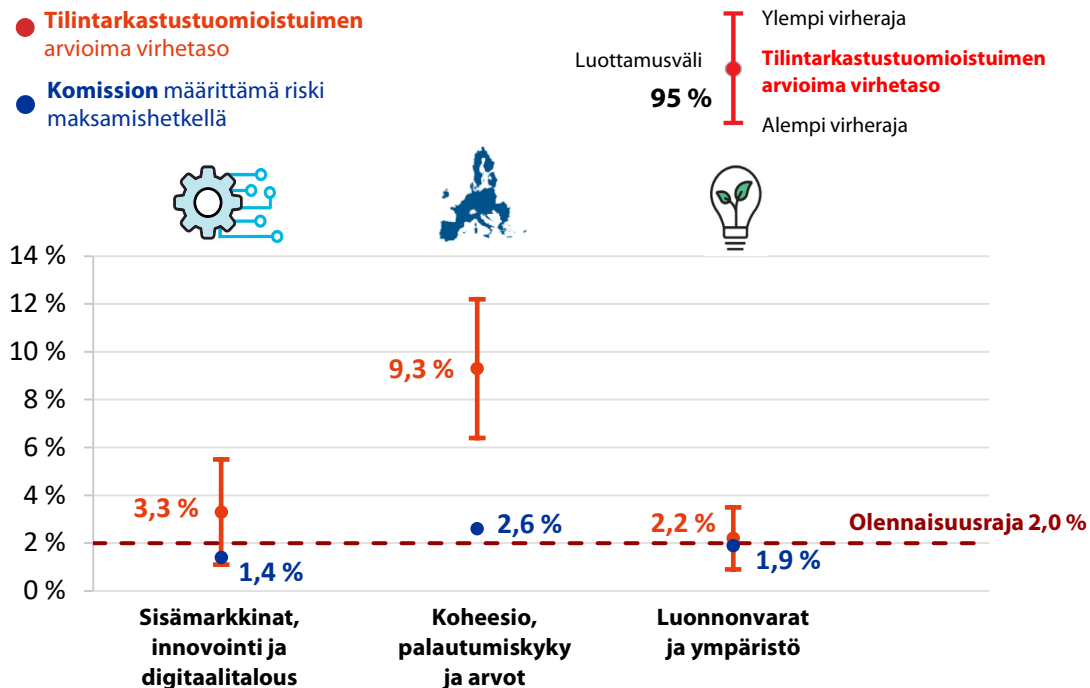
1.33. Riskitaso maksamishetkellä ilmoitetaan kunkin pääosaston osalta erikseen niiden vuotuisissa toimintakertomuksissa. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa riskitaso maksamishetkellä ilmoitetaan puolestaan politiikanaloittain aggregoituina lukuina ja koko komissiota koskevana lukuna.

Kaaviossa 1.10 vertaillaan tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa ja komission arvioita niiden kolmen suurimman MRK-otsakkeen osalta, joista tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion. Vertailu osoittaa, että komission luvut alittavat tilintarkastustuomioistuimen arviot kolmella politiikanalalla.

Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot:

- otsakkeessa 1 **'Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous'** komission arvio riskitasosta maksamishetkellä (1,4 prosenttia) oli tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetasoa koskevan luottamusvälin alemmalla puoliskolla, tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason alapuolella (ks. kohdat **5.7** ja **5.42**).
- otsakkeessa 2 **'Koheesio, palautumiskyky ja arvot'** komission arvio riskitasosta maksamishetkellä (2,6 prosenttia) oli huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen arvioidun virhetason osalta määrittämän luottamusvälin alapuolella (ks. kohdat **6.15** ja **6.74**).
- otsakkeen 3 **'Luonnonvarat ja ympäristö'** osalta komission arvio riskitasosta maksamishetkellä (1,9 prosenttia) sijoittuu tilintarkastustuomioistuimen luottamusvälin alhaisempaan puoliskoon, sen arvioiman virhetason alapuolelle (ks. kohdat **7.16** ja **7.38**).

Kaavio 1.10 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioima vuoden 2023 virhetaso verrattuna komission arvioon riskitasosta maksamishetkellä MRK-otsakkeiden 1, 2 ja 3 osalta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Riskitaso arvioidaan todennäköisesti liian alhaiseksi komission riskinarvioinnissa

1.34. Komissio esittää vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa vuoden 2023 vuotuisia menoja koskevan yleisen riskinarviointinsa, jonka tarkoituksena on yksilöidä suuririskiset alat ja keskittää toimet niihin. Komissio jakaa nämä vuotuiset menot ('asianomaiset kokonaisuudet') aloiksi, joilla arvioitu riskitaso maksamishetkellä on alhainen (alle 2,0 prosenttia), keskiuuri (2,0–2,5 prosenttia) tai suuri (enemmän kuin 2,5 prosenttia). Komissio suorittaa tämän jaon arvioimalla riskitason maksamishetkellä kunkin ohjelman ja muun asiaankuuluvan menosegmentin osalta. Otsakkeissa 'Luonnonvarat ja ympäristö' ja 'Koheesio, palautumiskyky ja arvot' komissio arvioi yksittäisten maksajavirastojen ja toimenpideohjelmien kokonaisriskin maksamishetkellä jäsenvaltioissa ja luokittelee ne asianmukaiseen riskiluokkaan (vähäinen, keskiuuri tai suuri). Tämän lähestymistavan perusteella komissio arvioi, että riskitaso maksamishetkellä on vähäinen 67 prosentissa (2022: 63 prosentissa), keskiuuri yhdeksässä prosentissa (2022: 12 prosentissa) ja suuri 24 prosentissa (2022: 25 prosentissa) menoista.

1.35. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö toi kuitenkin komission jälkitarkastuksissa esiin seuraavat rajoitteet, jotka yhdessä vaikuttavat komission riskinarvioinnin luotettavuuteen:

- o MRK:n otsake 1 '**Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous**' (komission asianomaiset kokonaismenot: 19 miljardia euroa) sisältää pääasiassa menoja, joiden osalta komissio on luokitellut riskin vähäiseksi (67 prosenttia otsakkeen kokonaismenoista). Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin aiemmin raportoinut puutteista komission tällä alalla tekemissä jälkitarkastuksissa¹⁵. Virheiden vuoksi komissio arvioi kyseisten ohjelmien riskitason maksamishetkellä todellista pienemmäksi. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuoden 2023 osalta virhetason olevan 3,3 prosenttia MRK:n otsakkeessa 1, mikä osoittaa, että nämä puutteet ovat edelleen olemassa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jo toteuttamistaan toimenpiteistä huolimatta komissio arvioi yhä riskitason maksamishetkellä liian pieneksi (ks. kohdat **5.41** ja **5.42**).
- o MRK:n otsake 2 '**Koheesio, palautumiskyky ja arvot**' (komission asianomaiset kokonaismenot: 67 miljardia euroa) sisältää toimenpideohjelmia, joiden osalta komissio on luokitellut riskin lähinnä joko vähäiseksi tai keskisuureksi (67 prosenttia otsakkeen kokonaismenoista) vahvistettujen virhetasojen mukaan. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuoden 2023 osalta virhetason olevan 9,3 prosenttia MRK:n otsakkeessa 2 (ks. kohta **6.15**). Kun otetaan huomioon komission omien tarkastusten tulokset ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset, joiden mukaan havaitsematta oli jäänyt 49 virhettä, sekä lukuisat puutteet tarkastusviranomaisten työssä, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tukikelpoisuuskauden lopussa (31. joulukuuta 2023) jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien avulla ei edelleenkään pystytty aina ehkäisemään tai havaitsemaan edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia vaikuttavalla tavalla. Tämä vaikuttaa myös komission ilmoittamien virhetasojen luotettavuuteen, koska virhetasot perustuvat kyseisiin kansallisiin järjestelmiin, jotka eivät toimi vaikuttavalla tavalla (ks. kohdat **6.59** ja **6.72**). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission säännönmukaisuuden tarkastusten avulla saadaan edelleen esiin sääntöjenvastaisuuksia, mutta asiakirjatarkastuksiin liittyy luonnostaan rajoituksia silloin kun pyrkimyksenä on vahvistaa *kokonaisjäännösvirhetaso*¹⁶. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot osoittavat, että komissio arvioi riskitasot liian alhaisiksi

¹⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 1.37, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, laatikko 1.11.

¹⁶ Erityiskertomus 26/2021, ”Menojen sääntöjenmukaisuus EU:n koheesiopolitiikassa: komissio ilmoittaa vuosittain arvioidun vähimmäisvirhetason, joka ei ole lopullinen”.

(ks. kohta **6.74**) ja että jotkin ohjelmat on mahdollisesti siksi luokiteltu virheellisesti riskiltään vähäisiksi tai keskisuuriksi.

- o Monivuotisen rahoituskehysten otsake 6 '**Naapurialueet ja muu maailma**' (komission asianomaiset kokonaisuudet: 14 miljardia euroa): komissio katsoo, että 100 prosenttia tämän otsakkeen menoista on riskiltään vähäisiä. Jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä raportoidut virhetasot vaikuttavat merkittävästi riskitasoon maksamishetkellä tässä otsakkeessa. Tilintarkastustuomioistuin on todennut viime vuosina¹⁷, että vuosien 2022 ja 2021 jäännösvirhetasoa koskevien selvitysten rajoitteet saattavat vaikuttaa maksamishetken riskitason aliarviointiin tässä otsakkeessa, mikä puolestaan vaikuttaisi otsakkeen riskiluokitukseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsee edelleen suuren määrän kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä alan 'Naapurialueet ja muu maailma' menoissa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että tämän otsakkeen virheriski on suuri (ks. kohdat **9.9** ja **9.26**).

¹⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 9.21, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 8.22.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä EPPOLle ja OLAFille

1.36. *Petoksena* pidetään mitä tahansa tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, edellytettyjen tietojen ilmoittamatta jättämistä ja EU:n varojen epäasianmukaista käyttöä¹⁸. Petokset aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vahinkoa EU:n taloudellisille eduille.

1.37. Ensisijainen vastuu petosten ehkäisemisestä ja havaitsemisesta on sekä organisaation toimivalla johdolla että sen hallintoelimillä. [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen \(SEUT\) 325 artiklassa](#) edellytetään, että EU ja jäsenvaltiot suojaavat EU:n taloudellisia etuja petoksilta tai muulta laittomalta toiminnalta.

1.38. EU:n ulkoisena tarkastajana tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia epäiltyjä petostapauksia. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin velvollinen ilmoittamaan tällaisista tapauksista toimivaltaisille viranomaisille osana [SEUT-sopimuksen 287 artiklan 2 kohdan](#) mukaista velvoitettaan ilmoittaa ”kaikista epäkohdista”, joita se havaitsee tarkastaessaan kaikkien EU:n tulojen ja menojen laillisuutta, sääntöjenmukaisuutta ja varainhoidon moitteettomuutta. Tilintarkastustuomioistuin ottaa petosriskin huomioon ennen tarkastusten aloittamista (ks. kohdat [\(32\)–\(34\) liitteessä 1.1](#)) ja tarkistaa tarkastusmenettelyjään säännöllisesti.

1.39. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) kaikki sen toimivaltaan kuuluvat epäillyt rikostapaukset, jotka koskevat toimiin osallistuvia jäsenvaltioita. Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) puolestaan toimitetaan kaikki epäilyt EU:n taloudellisia etuja vahingoittavasta petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta. Tällaiset epäilyt voivat perustua joko tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön (mukaan lukien tuloksellisuustarkastukset) tai tietoihin, jotka kolmannet osapuolet raportoivat tilintarkastustuomioistuimelle suoraan. Tämän jälkeen EPPO ja OLAF seuraavat näitä tapauksia, päättävät, käynnistävätkö ne rikostutkinnan (EPPO:n tapauksessa) tai hallinnollisen tutkinnan (OLAFin tapauksessa). EPPO ja OLAF tekevät tarvittaessa yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Tilintarkastustuomioistuin on

¹⁸ [Direktiivi \(EU\) 2017/1371](#) unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi), 3 artikla.

maaliskuusta 2022 lähtien toimittanut petosepäilyt sekä EPPOLle että OLAFille, jos asia kuuluu molempien elinten toimivaltaan.

1.40. Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuonna 2023 OLAFille 20 petosepäilystä (2022: 14 petosepäilystä), joista 19 se havaitsi vuoden 2022 menoja koskevan tarkastustyönsä aikana ja yhden vuoden 2021 menotarkastuksessa. OLAF on aloittanut näiden tilintarkastustuomioistuimen ilmoitusten perusteella jo neljä tutkintaa. Samaan aikaan tilintarkastustuomioistuin raportoi 17 näistä tapauksista EPPOLle. EPPO on aloittanut niiden osalta yhdeksän tutkintaa. Vuoden 2023 menoja koskevien tarkastustensa aikana tilintarkastustuomioistuin on havainnut jo 12 petosepäilyä.

1.41. Yleisimmät syyt petosepäilyyn olivat seuraavat:

- o väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen tahallinen käyttö tai esittäminen ja/tai tietojen ilmoittamatta jättäminen tietyn velvoitteen vastaisesti, mikä on johtanut siihen, että EU:n varoja on nostettu tai pidätetty oikeudettomasti
- o EU:n rahoituksen ehtona olevien edellytysten keinotekoinen luominen
- o avustusten käyttö luvattomiin tarkoituksiin.

OLAFin mukaan se suositteli yhteensä 544 miljoonan euron takaisinperintää saatuaan päätökseen tutkinnat, jotka oli käynnistetty tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä vuosina 2010–2023 saatujen tietojen perusteella.

1.42. Sen lisäksi, että tilintarkastustuomioistuin raportoi tapauksista EPPOLle ja OLAFille, se raportoi tässä vuosikertomuksessa siitä, miten komissio ja jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön petosriskipolitiikkaansa. Tilintarkastustuomioistuin raportoi **6. luvussa**, että se havaitsi puutteita tarkastusviranomaisten työn suunnittelussa ja valmistelussa. Esimerkiksi tarkastuslistat eivät sisältäneet erityisiä kysymyksiä petoksista tai eturistiriidoista (ks. kohta **6.51**). Tilintarkastustuomioistuin raportoi myös, että komissio on pannut täytäntöön vain joiltakin osin suosituksen petosriskitietoisuuden lisäämisestä, jotta voidaan varmistaa, että tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessa ilmoittamista petosepäilyistä raportoidaan vaikuttavammalla tavalla (ks. liite **6.2**).

1.43. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toimittaa erillisiä petoksiin liittyviä tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin on saanut päätökseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan komission valvontajärjestelmän rakennetta koskevan tarkastuksen, jossa käsiteltiin tiettyjä petoksiin liittyviä riskejä.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission valvontajärjestelmät voisivat tukea sitä jäsenvaltioiden järjestelmien arvioinnissa. Petoksia koskeva raportointi ja ohjeet jäsenvaltioiden järjestelmissä havaittujen heikkouksien korjaamiseksi eivät kuitenkaan olleet täysin viimeistelyjä¹⁹. Tilintarkastustuomioistuin on lisäksi julkaissut erityiskertomuksen sääntöjenvastaisten EU:n menojen takaisinperinnästä²⁰. Se totesi kertomuksessa, että komission järjestelmät, joilla hallinnoidaan ja seurataan EU:n varojen saajien sääntöjenvastaisia menoja, olivat osittain vaikuttavia.

Tilintarkastustuomioistuin tekee parhaillaan myös tuontiin liittyviä alv-petoksia koskevaa tarkastusta ja elpymis- ja palautumistukivälineeseen kohdistuvien petosten havaitsemista jäsenvaltioissa koskevaa tarkastusta.

¹⁹ Erityiskertomus 07/2023, ”Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä – Vaikka suunniteltu työ on laaja-alaista, uuden täytäntöönpanomallin varmuus ja tilivelvollisuus ovat EU-tasolla edelleen puutteellisia”.

²⁰ Erityiskertomus 07/2024, ”Sääntöjenvastaisiin EU-menoihin sovellettavat komission takaisinperintäjärjestelmät – Potentiaalia periä takaisin enemmän ja nopeammin”.

Johtopäätökset

1.44. Tässä luvussa annetaan taustatietoa tarkastuslausumassa esitetyn tarkastuslausunnon perustaksi. Tilintarkastustuomioistuin esittää asiaa koskevat tarkastustulokset kohdissa [1.45](#) ja [1.46](#).

Tarkastustulokset

1.45. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä.

1.46. Tilintarkastustuomioistuin katsoo toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen. Menojen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso kasvoi edellisvuoteen verrattuna 4,2 prosentista 5,6 prosenttiin. Tämä johtui pääasiassa kasvusta monivuotisen rahoituskehysten otsakkeessa 2 ('Koheesio, palautumiskyky ja arvot'). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että virhetaso oli olennainen suuririskisissä menoissa, jotka perustuvat pääasiassa kulujen korvaamiseen. Tänä varainhoitovuonna suuririskisten menojen osuus tarkastuksen perusjoukosta oli 64,4 prosenttia. Niiden osuus perusjoukosta on siis edelleen merkittävä.

1.47. Komissio arvioi vuoden 2023 hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, että virhetaso (riskitaso maksamishetkellä) oli 1,9 prosenttia, joten sen arvio on huomattavasti alhaisempi kuin tilintarkastustuomioistuimen määrittämä vaihteluväli.

1.48. Rajoitteet, jotka liittyvät komission ja jäsenvaltioiden MRK-otsakkeissa 1, 2 ja 6 suoritettiin jälkitarkastuksiin, vaikuttavat vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ja siten myös komission riskinarvioinnissa ilmoitettavaan riskitasoon maksamishetkellä.

Liitteet

Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

- 1) Tässä liitteessä esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmät tilien luotettavuuden sekä monivuotisiin rahoituskehyksiin liittyvien tuloja ja menoja koskevien tilien (talousarviomenot) perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi. Tarkastustapa, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa luonteeltaan erilaisen ja väliaikaisen elpymis- ja palautumistukivälineen menoihin, esitetään **11. luvussa**.
- 2) Liitteessä selostetaan myös keskeisiä eroja yhtäältä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavan ja toisaalta sen tavan välillä, jonka mukaisesti komissio – EU:n talousarviota hallinnoidessaan – arvioi sääntöjenvastaisuuksien tasoa ja raportoi siitä. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin selventää, kuinka se
 - jäsentää tarkastustyönsä monivuotisen rahoituskehysten otsakkeiden perusteella ja ekstrapoloi havaitut virheet (kohdat **(10)** ja **(27)**)
 - soveltaa EU:n ja kansallisia sääntöjä (kohta **(17)**)
 - kvantifioi hankintamenettelyissä tapahtuneet virheet (kohta **(29)**).
- 3) Suunnittelemme tarkastustapamme siten, että kohderyhmänä oleville käyttäjille voidaan antaa kohtuullinen varmuus. **Tarkastusmenetelmämme** ovat **kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC)** ja **ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI)** laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia. Menetelmän avulla varmistetaan, että tarkastuspäätelmät perustuvat riittävään määrään soveltuvaa tarkastusevidenssiä.
- 4) Tilintarkastustuomioistuin antaa tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) tarkastuslausunnon (tarkastuslausuma), jota täydennetään EU:n toiminnan keskeisistä osa-alueista laadituilla erityisarvioilla. Näissä arvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastustulokset ja johtopäätökset tilien perustana olevista toimista ja järjestelmistä kyseisillä aloilla.

OSA 1 – Tarkastustapa tilien luotettavuuden osalta

- 5) Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen määrittääkseen tilien luotettavuuden. Tilinpäätös koostuu seuraavista osista:
 - a) konsolidoitu tilinpäätös ja
 - b) talousarvion toteuttamista koskeva selvitys.
- 6) Konsolidoidussa tilinpäätöksessä on esitettävä oikein ja kaikilta olennaisilta osilta
 - a) Euroopan unionin taloudellinen asema varainhoitovuoden lopussa
 - b) Euroopan unionin toimien tulokset ja rahavirrat ja
 - c) nettovarallisuuden muutokset varainhoitovuoden lopussa.
- 7) Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa
 - a) arvioidaan kirjanpidon valvontaympäristö
 - b) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus
 - c) analysoidaan keskeisten kirjanpitolietojen johdonmukaisuus ja kohtuullisuus
 - d) analysoidaan ja täsmätetään tilit ja/tai saldot
 - e) toimitetaan sitoumuksia, maksuja ja yksittäisiä tase-eriä koskevia aineistotarkastustoimenpiteitä edustavien otosten perusteella
 - f) kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti hyödynnetään muiden tarkastajien tekemää työtä, kun se on mahdollista ja etenkin kun tarkastetaan komission hallinnoimia lainananto- ja lainanottoa, joista on saatavilla ulkoisia tarkastuslausuntoja.

OSA 2 – Tarkastustapa toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

- 8) Tilien perustana olevat tapahtumat ovat varainsiirtoja EU:n talousarviosta lopullisille tuensaajille saakka tai tulosiirtoja jäsenvaltioilta ja muista lähteistä EU:n talousarvioon.

- 9) Kun tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko tilien perustana olevat toimet EU:n sääntöjen ja säännösten mukaisia, se tukeutuu pääasiassa säännönmukaisuuden suoraan testaamiseen. Tätä varten tapahtumien joukosta poimitaan edustava satunnaisotos. Tätä voidaan täydentää tarkastamalla valitut hallinto- ja valvontajärjestelmät.
- 10) Tilintarkastustuomioistuin organisoii tarkastustyönsä ja raportoi sen tuloksista eri MRK-otsakkeiden mukaisesti. Otsakkeet vastaavat lainsäätäjän vahvistamaa talousarvion rakennetta.

Hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat tarkastukset

- 11) Komissio, muut EU:n toimielimet ja elimet, jäsenvaltioiden viranomaiset sekä edunsaajamaat ja -alueet perustavat valvontajärjestelmiä, joilla ne hallitsevat talousarvioon kohdistuvia riskejä ja valvovat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta ja pyrkivät varmistamaan sen. Tilintarkastustuomioistuin tutkii vuosittain tarkastukseen valitut hallinto- ja valvontajärjestelmät ja esittää järjestelmien tarkastuksia koskevat tulokset yhdessä niihin liittyvien parannussuositusten kanssa **4.–10. luvussa**.

Tapahtumien valinta ja testaus

- 12) Tilintarkastustuomioistuin määrittää ensin kaikista EU:n menoista poimitun tapahtumaotoksen koon. Tässä yhteydessä tarkastuksen perusjoukko luokitellaan vähäriskisiin (lähinnä tukioikeuksiin perustuvat menot) ja suuririskisiin (lähinnä korvauksiin perustuvat menot) menoihin ja muodostetaan oletuksia arvioidusta virhetasosta ja keskihajonnasta. Keskeiset syyt tähän lähestymistapaan ovat tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön vaikuttavuuden lisääminen keskittymällä enemmän suuren riskin aloihin ja riittävän perustan saaminen sen toteamiseksi, onko tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä havaitsema olennainen virhe laajalle levinnyt (ks. kohdat **(36)** ja **(37)**).
- 13) Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että osa perusjoukosta on riskiltään vähäinen, jos sillä on edellisinä vuosina suorittamiensa aineistotarkastusten perusteella riittävästi evidenssiä siitä, että arvioitu virhetaso on olennaisuusrajan alapuolella, ja jos se voi saada varmuuden valvontajärjestelmien olemassaolosta ja toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että menot ovat suuririskisiä, jos sen aiempina vuosina tekemän työn tulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso on olennaisuusrajan yläpuolella ja/tai se ei voi tehdä tarkastusajankohtaan mennessä keräämänsä evidenssin perusteella muuta johtopäätöstä.

- 14) Tilintarkastustuomioistuin määrittää kunkin monivuotisen rahoituskehysten osakkeen osalta otoskoon sen perusteella, mikä on hyväksytyjen menojen määrä, millainen perusjoukon luokittelu vähä- ja suuririskisiin menoihin on luokiteltu ja antaako tilintarkastustuomioistuin erityisarvion asianomaisesta osakkeesta. Tätä varten käytetään varmennusmallia, joka perustuu toiminta- ja valvontariskien yhdistettyyn arviointiin ja jossa otetaan huomioon, kuinka suuri varmuus hallinto- ja valvontajärjestelmistä voidaan saada.
- Tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion tietyistä monivuotisen rahoituskehysten osakkeista (**5.–7.** ja **10. luku**) ja testaa sitä varten edustavan tapahtumaotoksen arvioidakseen virhetason asianomaisen osakkeen osalta.
- 15) Tilintarkastustuomioistuin käyttää yhdistettyä riskinarviointia myös määrittääkseen tulotapahtumien otoskoon.
- 16) Tilintarkastustuomioistuin poimii maksupyynnöt tai maksut ja, alemmalla tasolla, tapahtuman eri osatekijät ositetulla *rahayksikköön perustuvalla otannalla*. Tilintarkastustuomioistuin tutkii kunkin valitun tapahtuman osalta, miten maksupyynnön tai maksun määrä on laskettu. Tapahtuma jäljitetään talousarviotileistä lähtien lopulliseen tuensaajaan (esimerkiksi viljelijään taikka kurssin tai kehitysyhteistyöhankkeen järjestäjään), ja kullakin tasolla tarkastetaan, onko sääntöjä noudatettu.
- 17) Tilintarkastustuomioistuin määrittää, onko maksupyyntö tai maksu talousarviossa ja oikeusperustassa vahvistetun tarkoituksen sekä sovellettavien EU:n lakien ja asetusten mukainen. Näihin kuuluvat varainhoitoa koskevat säännökset (**SEUT**, **varainhoitoasetus**), asianomaista toimintalinjaa, ohjelmaa tai toimintoa koskeva peruslainsäädäntö, kaikki kyseisen peruslainsäädännön mukaisesti vahvistetut säännöt tai asetukset sekä sopimuspiteet. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti monet säännöt vahvistetaan kansallisella tasolla. Tämä koskee muun muassa direktiivejä, joilla EU:n lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä (esim. julkisia hankintoja koskevat direktiivit), sekä monien yhteistyössä hallinnoitavien järjestelmien tukikelpoisuuskaavat. Tilintarkastustuomioistuin ottaa arvioinneissaan huomioon ne EU:n ja kansallisen lainsäädännön tulokset, joita kansalliset tuomioistuimet tai kansalliset riippumattomat ja toimivaltaiset elimet sekä Euroopan unionin tuomioistuin ovat antaneet.
- 18) Tulotapahtumia testatessaan (**4. luku**) tilintarkastustuomioistuin aloittaa bruttokansantuloon ja arvonnisäveroon sekä kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen arvioinnin tilastoista ja tiedoista, joihin niiden laskenta perustuu. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tiliotteet ja tullivalvonnan

alaisen maksuvirran – jälleen siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja kirjannut ne tileihin.

- 19) Tilintarkastustuomioistuin tutkii menot silloin, kun ne aiheutuivat EU:n varojen lopullisille saajille toiminnan harjoittamisesta, sekä silloin, kun komissio myöhemmin hyväksyy ne (*hyväksytyt menot*). Tämä koskee kaikenlaisia maksuja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tapahtumista koostuva tilintarkastustuomioistuimen perusjoukko sisältää väli- ja loppumaksuja. Ennakkomaksuja (ennakoita) ei tarkasteta siinä vaiheessa, kun ne suoritetaan, vaan kun
- a) EU-varojen lopullinen saaja (esimerkiksi viljelijä, tutkimusinstituutti tai julkisesti kilpailutetun urakan tai palvelun suorittanut yritys) on esittänyt näyttöä varojen käytöstä, eli kun rahoitetut toimet ovat edistyneet ja/tai kulut aiheutuneet
 - b) komissio (tai muu EU-varoja hallinnoiva toimielin tai elin) on hyväksynyt varojen lopullisen käytön (edistymisen ja/tai aiheutuneet kulut) ennakon kirjanpidollisen selvittämisen yhteydessä.
- 20) Kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen jälkeen tehdyt koheesioalan lainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet siihen, mitä komissio pitää hyväksytyinä menoina tällä alalla. Tilintarkastustuomioistuimen tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen osalta tarkastama perusjoukko on vuodesta 2017 alkaen koostunut menoista, jotka sisältyvät komission vuosittain hyväksymään tilinpäätökseen. Toisin sanoen tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapana on testata tapahtumia, joiden osalta jäsenvaltioiden olisi lainsäädännön mukaan jo pitänyt toteuttaa kaikki relevantit toimenpiteet itse havaitsemiensa virheiden korjaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen koheesioalalla tekemien tapahtumatestausten tavoitteena on paitsi hankkia tietoja varainhoitovuoden tarkastuslausuman laatimista varten myös tarkastaa tarkastusviranomaisien työtä ja esittää johtopäätös komission keskeisen sääntöjenmukaisuusindikaattorin – jäännösvirhetason – luotettavuudesta tällä alalla.
- 21) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotanta on suunniteltu siten, että sen perusteella voidaan arvioida kokonaismenojen virhetaso, mutta ei niinkään yksittäisten toimien (esimerkiksi tietyn hankkeen) virhetasoa. Valittujen menoerien osalta raportoituja virhetasoa ei ole syytä pitää johtopäätöksenä asianomaisista tapahtumista, vaan ne pikemminkin vaikuttavat suoraan EU:n menoja koskevaan kokonaisvirhetasoon.

- 22) Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Joidenkin jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden mainitseminen nimeltä ei tarkoita, etteikö samankaltaisia esimerkitapauksia voisi ilmetä muuallakin. Tässä kertomuksessa esitetyt kuvaavia esimerkkejä ei ole tarkoitettu yksittäisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi.
- 23) Tilintarkastustuomioistuin harkitsee, voiko se hyödyntää tehokkaasti muiden tarkastajien jo suorittamia sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia. Jos tilintarkastustuomioistuin haluaa kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti hyödyntää tällaisten tarkastusten tuloksia tarkastustyössään, se arvioi asianomaisten tarkastajien riippumattomuuden ja pätevyyden sekä tehdyn tarkastustyön laajuuden ja riittävyden.
- 24) Sen perusjoukon osalta, joka koskee EU:n virastoja ja yhteisyrityksiä, tilintarkastustuomioistuin hyödyntää tarkastuksessaan tuloksia, jotka se on saanut kyseisiin virastoihin²¹ ja yrityksiin²² liittyviä erityisvuosikertomuksia varten tekemästään tarkastustyöstä.

Tapahtumatarkastusten tulosten arviointi

- 25) Tilintarkastustuomioistuimen määritelmän mukaan virhe on rahamäärä, jota ei olisi pitänyt maksaa EU:n talousarviosta. Virhe tapahtuu, kun varoja ei käytetä relevanttien EU:n säädösten tai tiettyjen kansallisten sääntöjen mukaisesti.
- 26) Virhe voi koskea osaa yksittäisen tapahtuman arvosta tai sen koko arvoa. Tilintarkastustuomioistuin luokittelee kunkin virheen sen mukaan, onko se ilmaistavissa kvantitatiivisesti vai ei. Jako perustuu siihen, onko mahdollista mitata, kuinka suureen osaan tutkitusta määrästä virhe vaikuttaa.
- 27) Virheiden kokonaisvaikutuksen arviointi perustuu laadullisten ja määrällisten näkökohtien tutkimiseen. Laadullisen arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon, kuinka tärkeitä rikotut säännöt ovat ja kuinka vakavista tosiseikoista on kyse ja millaisia ovat niiden tosiasialliset tai potentiaaliset seuraukset. Määrällinen arviointi perustuu kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin, jotka on havaittu testaamalla tapahtumaotos, jonka tilintarkastustuomioistuin ekstrapoloi määrittääkseen tilastollisen arvion eli arvioidun virhetason. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin laskee tarkastetun perusjoukon virhetason osalta 95 prosentin luottamusvälin. Tämä tarkoittaa vaihteluväliä, jonka sisälle

²¹ EU:n virastoja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022.

²² EU:n yhteisyrityksiä koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022.

tilintarkastustuomioistuin luottaa tarkastuksen kohteena olevan perusjoukon virhetason sijoittuvan 95 prosentin varmuudella.

- 28) Tilintarkastustuomioistuin ei ota virhetasoa laskiessaan huomioon virheitä, jotka on havaittu ja korjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen toimittamia tarkastuksia ja niistä riippumatta, sillä virheiden havaitseminen ja korjaaminen osoittaa hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivan vaikuttavasti.
- 29) [Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden](#) kvantifiointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen kriteerit saattavat poiketa komission tai jäsenvaltioiden käyttämistä kriteereistä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi ainoastaan hankintasääntöjen vakavat rikkomiset. Se kvantifioi 100 prosentin hankintavirheenä vain sellaiset rikkomiset, jotka ovat estäneet parasta tarjoajaa voittamasta tarjouskilpailua ja joiden vuoksi kaikki sopimukseen liittyvät menot ovat tulleet tukeen oikeuttamattomiksi. Tilintarkastustuomioistuin ei käytä – päinvastoin kuin komissio – kiinteämääräisiä oikaisuprosentteja erilaisten hankintasääntöjen rikkomisten yhteydessä²³. Peruste, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa, kun se kvantifioi julkisia hankintoja koskevia virheitä, on tukeen oikeuttamattomien menojen määrä tarkastetuissa tapahtumissa.
- 30) Niiden MRK-otsakkeiden osalta, joista tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion, sekä tulojen ja koko EU:n talousarvion osalta tilintarkastustuomioistuin esittää ns. arvioidun virhetason, jossa otetaan huomioon ainoastaan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet. Arvioitu virhetaso ilmaistaan prosenttiosuutena. Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ovat tukeen oikeuttamattomat kulut ja hankkeet, sopimus- tai avustusehtojen rikkominen, julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen sekä olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuminen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös alemman ja ylempään virherajan.
- 31) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä koko perusjoukossa. Luvut, jotka koskevat virheiden lukumäärää tietyssä MRK-otsakkeessa, tietyn pääosaston hallinnoimissa menoissa tai tietyn jäsenvaltion varainkäytössä, eivät näin ollen kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamissa tapahtumissa tai yksittäisissä jäsenvaltioissa.

²³ [Päätös C\(2019\) 3452](#). Päätöksen liitteessä olevissa suuntaviivoissa määritetään rahoitusoikaisut, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin siitä syystä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ole noudatettu.

OSA 3 – Petoksiin liittyvät tilintarkastustoimenpiteet

- 32) Tilintarkastustuomioistuin määrittelee ja arvioi sen riskin suuruuden, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyisi olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla olisi jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EU:n lainsäädännön vaatimuksia.
- 33) Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärrien tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.
- 34) Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta EPPOLle tai OLAFille riippuen siitä, kumman toimivaltaan asia kuuluu.

OSA 4 – Tarkastuslausuma – lausunnon laatiminen

- 35) Tilintarkastustuomioistuin perustaa lausuntonsa riittävään, merkitykselliseen ja luotettavaan tarkastusevidenssiin, jonka se saa tarkastamalla hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja tekemällä tapahtumatarkastuksia.
- 36) Tarkastustyön perusteella voidaan antaa kattavaan tietoon perustuva lausunto siitä, ylittääkö tai alittaako perusjoukossa olevien virheiden osuus olennaisuusraja. sovelletaan tarkastuslausuntoa laadittaessa 2,0 prosentin olennaisuusraja. Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja esiintymisyhteyden sekä muut saatavilla olevat tiedot (ks. kohta [27](#)).
- 37) Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsee, että virhetaso on olennainen, ja määrittää virhetason vaikutuksen tarkastuslausuntoon, sen täytyy lisäksi selvittää, ulottuvatko virheet laajalle²⁴ tarkastuksen perusjoukossa. Jos virheet ovat olennaisia ja laajalle ulottuvia, tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon.

²⁴ Kansainvälinen tilintarkastusstandardi (ISA) 705 (tarkistettu), Riippumattoman tilintarkastajan kertomukseen sisältyvän lausunnon mukauttaminen.

- 38) Virheet ja/tai tarkastusevidenssin puute ovat laajalle ulottuvia, jos ne eivät tarkastajan arvion mukaan rajoitu tilinpäätöksen tiettyihin osiin, tileihin tai eriin (eli niitä ilmenee tarkastetuissa tileissä tai tapahtumissa laajalti). Vaikka virhe tai tarkastusevidenssin puute olisivat tällä tavoin rajattuja, niitä pidetään silti laajalle ulottuvina, jos ne edustavat tai voisivat edustaa huomattavaa osuutta tilinpäätöksestä tai jos kyseiset tiedot ovat perustavanlaatuisia käyttäjien tilinpäätöksestä saaman käsityksen kannalta.

OSA 5 – Tilien luotettavuudesta annettavan lausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys

- 39) Kansainvälisissä tarkastusstandardeissa²⁵ täsmennetään, että tarkastajien antaessa lausunnot sekä tilien luotettavuudesta että tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta, mukautettu lausunto toimien sääntöjenmukaisuudesta ei sinällään johda mukautettuun lausuntoon tilien luotettavuudesta.

²⁵ ISSAI 4000, kohta 16.

2. luku

Talousarvio- ja varainhallinto

Sisälllys

	Kohta
Johdanto	2.1.
Talousarvio- ja varainhallinto vuonna 2023	2.2.–2.30.
Talousarvion toteutusaste oli korkea sitoumusten osalta mutta alhainen maksujen osalta	2.2.–2.20.
EU:n vuotuisen talousarvion maksusitoumusmäärärahat käytettiin vuonna 2023 lähes kokonaisuudessaan	2.5.–2.8.
Maksut olivat alun perin suunniteltua pienempiä ja monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän alapuolella	2.9.–2.10.
Vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen käyttö hidastui vuonna 2023, mutta maksupyyntöjen ja päättämisasiakirjojen määräaika pidennettiin vuodella	2.11.–2.14.
Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen maksut olivat edelleen vähäisiä	2.15.–2.19.
Uuden YMP:n mukaiset maaseuturahaston maksut käynnistyivät hitaasti vuonna 2023	2.20.
Elpymis- ja palautumistukivälineen ja Next Generation EU -välineen lisäohjelmista suoritettujen maksut olivat odotettua pienempiä vuonna 2023	2.21.–2.26.
Maksattamatta olevat sitoumukset olivat yhteensä 543 miljardia euroa vuonna 2023, mutta niiden odotetaan vähenevän tulevina vuosina	2.27.–2.30.
Riskit ja haasteet	2.31.–2.69.
Monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksessa otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla puututaan Next Generation EU -välineen ylimääräisiin rahoituskuluihin ja maksujen ruuhkautumiseen liittyviin riskeihin	2.31.–2.32.
Koheesiopolitiikan varojen vapauttamisen riski kauden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä	2.33.–2.34.

Lainanotosta aiheutuva EU:n velka kasvoi vuonna 2023	2.35.–2.64.
EU:n hajautetusta rahoitusstrategiasta tuli vakiolähestymistapa EU:n lainanottoon	2.36.–2.37.
EU:n ottamien jäljellä olevien lainojen määrä kasvoi yli 30 prosentilla vuonna 2023	2.38.–2.39.
Next Generation EU -välineen lainanotto voi yli kaksinkertaistua vuoteen 2026 mennessä, kun taas suurin osa takaisinmaksusta lykätään tuleviin monivuotisiin rahoituskehyksiin	2.40.–2.45.
Next Generation EU -välineen velasta peräisin olevat ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot vaikuttavat merkittävästi taloudelliseen tulokseen	2.46.–2.47.
Next Generation EU -välineen lainanoton rahoituskustannukset voisivat lähes kaksinkertaistua nykyisen monivuotisen rahoituskehysten osalta vuonna 2020 alun perin arvioituun 15 miljardiin euroon verrattuna	2.48.–2.50.
EU:n talousarvioon kohdistuva riski kasvoi vuonna 2023, ja sen ennustetaan kasvavan edelleen	2.51.–2.58.
Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan lisää edelleen EU:n tuleviin talousarvioihin kohdistuvia taloudellisia riskejä	2.59.–2.61.
Vuoden 2023 myönteisestä tuloksesta huolimatta yhteisen vararahaston kumulatiivinen tulos on edelleen negatiivinen	2.62.–2.64.
Vuosien 2022 ja 2023 korkea inflaatio vaikuttaa edelleen EU:n talousarvioon	2.65.–2.69.
Johtopäätökset ja suositukset	2.70.–2.78.
Johtopäätökset	2.70.–2.78.
Suositus	

Johdanto

2.1. Tässä luvussa esitellään EU:n vuoden 2023 talousarvio- ja varainhallintoa koskevat tärkeimmät kysymykset sekä sen lisärahoitus. Tilintarkastustuomioistuin raportoi myös EU:lle tulevina vuosina mahdollisesti aiheutuvista talousarvioon kohdistuvista riskeistä ja rahoitusriskeistä sekä talousarvioon ja rahoitukseen liittyvistä haasteista. Luku perustuu tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka kohteena olivat EU:n talousarvion toteuttaminen sekä komission ja muiden sidosryhmien julkaisemat katsaukset ja asiakirjat. Siinä otetaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa ja lausunnoissa esitetty työ.

Talousarvio- ja varainhallinto vuonna 2023

Talousarvion toteutusaste oli korkea sitoumusten osalta mutta alhainen maksujen osalta

2.2. Tässä osiossa analysoidaan, miten EU:n talousarviota toteutettiin vuonna 2023. Kyseessä oli *monivuotisen rahoituskehysten* (MRK) 2021–2027 ja *Next Generation EU -välineen* (NGEU) kolmas täytäntöönpanovuosi.

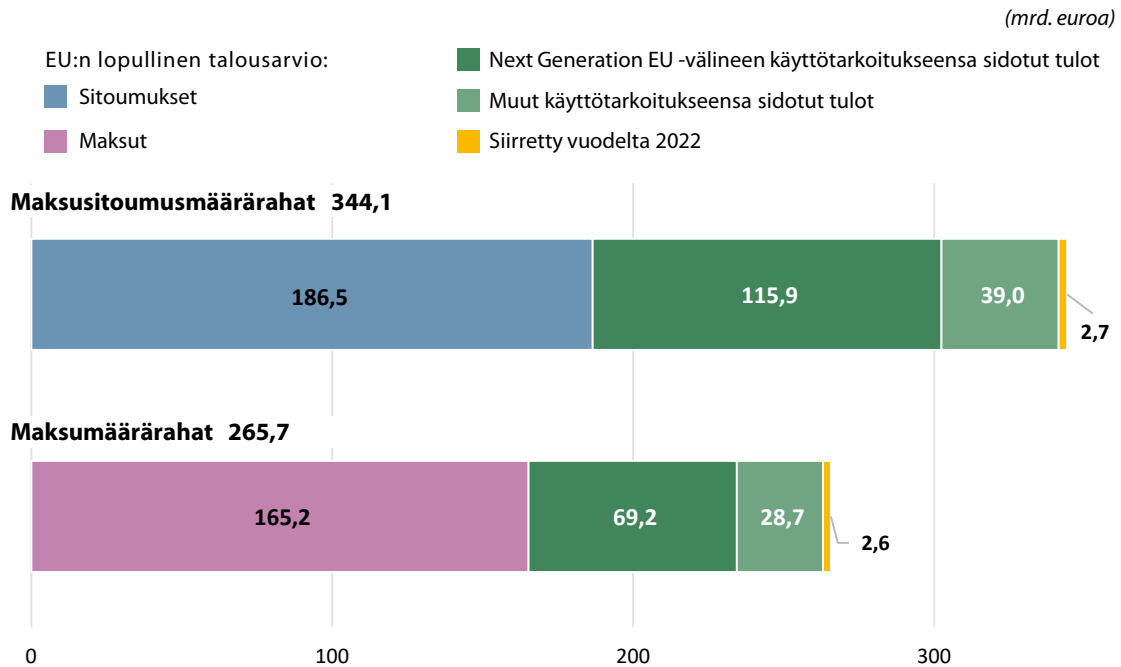
2.3. *Varainhoitoasetuksessa maksusitoumusmäärärahat ja maksumäärärahat* luokitellaan alkuperävuoden ja rahoituslähteen mukaan. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi vuoteen 2022 asti *vuotuisiin talousarviomäärärahoihin* ja vuosien 2021¹ ja 2022² osalta NGEU-välineen *käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin*. Vuoden 2023 osalta tilintarkastustuomioistuin sisällytti analyysiinsä kaikentyyppiset määrärahat, koska muuntyyppiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot (esim. päästökauppajärjestelmästä saatavat tulot ja jäsenvaltioiden *InvestEU*-takuuuseen maksamat käteissuoritukset) ovat määrältään suurempia. *Elpymis- ja palautumistukivälineen* lainat ovat talousarvion ulkopuolisia kohtia, joten ne eivät kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen piiriin.

2.4. *Kaaviossa 2.1* esitetään EU:n vuoden 2023 kokonaistalousarvio sekä maksusitoumus- että maksumäärärahojen osalta. EU:n vuotuinen talousarvio ja Next Generation EU -välineen käyttötarkoitukseensa sidotut tulot muodostavat 87,9 prosenttia maksusitoumusmäärärahoihin käytettävissä olevasta EU:n talousarvion kokonaismäärästä ja 88,2 prosenttia maksumäärärahoihin käytettävissä olevasta EU:n talousarvion kokonaismäärästä. Jäljelle jäävän osan muodostavat muut käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ja vuodelta 2022 *siirretyt määrärahat*.

¹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 2.2.

² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 2.3.

Kaavio 2.1 – Vuonna 2023 käytettävissä olleet EU:n talousarviomäärärahat yhteensä, mukaan lukien Next Generation EU -välineen avustukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

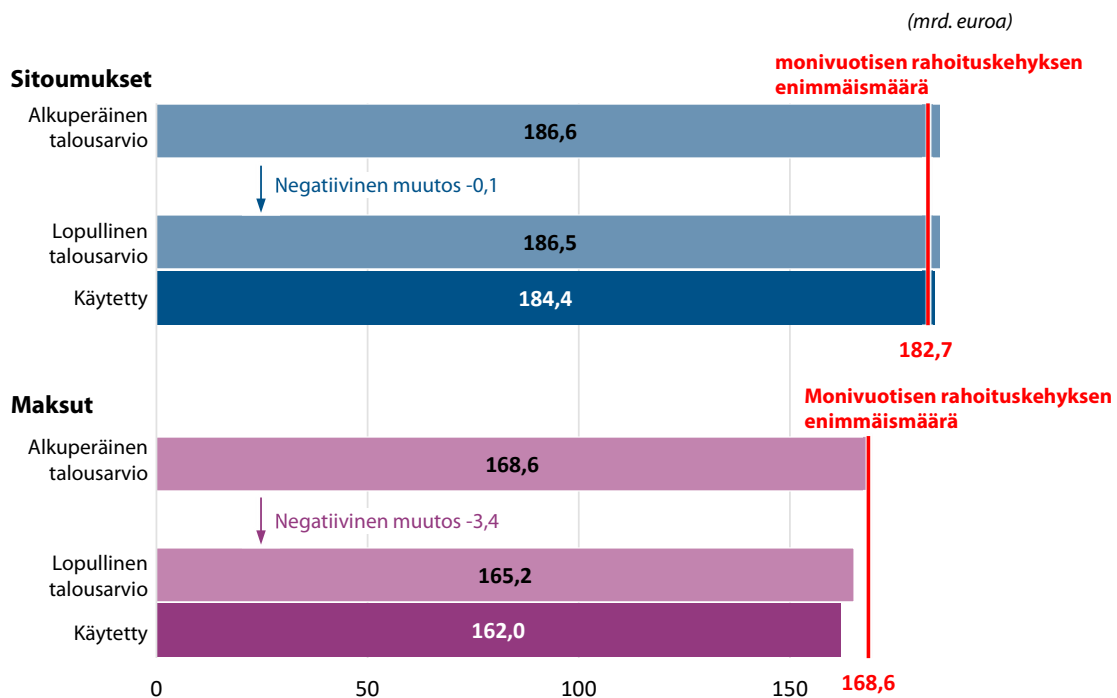
EU:n vuotuisen talousarvion maksusitoumusmäärärahat käytettiin vuonna 2023 lähes kokonaisuudessaan

2.5. Budjettivallan käyttäjä hyväksyi maksusitoumusmäärärahoja varten [EU:n vuoden 2023 alustavan talousarvion](#), jonka suuruus oli 186,6 miljardia euroa. Vuonna 2023 hyväksyttiin neljä lisätalousarviota. Lisätalousarvioiden kokonaisnettovaikutus oli 0,1 miljardin euron vähennys maksusitoumusmäärärahoihin.

2.6. Lopullinen maksusitoumusmäärärahojen 186,5 miljardin euron talousarvio ylitti monivuotisessa rahoituskehyksessä asetetun 182,7 miljardin euron enimmäismäärän ([kaavio 2.2](#)). Tämän mahdollistivat monivuotisen rahoituskehyn *erityisrahoitusvälineet*, kuten *brexit-mukautusvaraus*, *Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille* sekä *solidaarisuus- ja hätäapuvaraus*. Näistä välineistä myönnetään monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen enimmäismäärien lisäksi lisävaroja uusiin tai odottamattomiin tapahtumiin.

2.7. Vuoden 2023 talousarviossa tehdyt sitoumukset olivat yhteensä 184,4 miljardia euroa, mikä oli 98,9 prosenttia käytettävissä olleesta määrästä. Käyttämättä jääneet 2,1 miljardin euron maksusitoumusmäärärahat olivat peräisin pääasiassa *Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta* (EUSR) (0,4 miljardia euroa), *Euroopan aluekehitysrahastosta* (EAKR) (0,8 miljardia euroa), *koheesiorahastosta* (0,2 miljardia euroa) ja *Euroopan maatalouden tukirahastosta* (0,3 miljardia euroa). Käyttämättä jääneistä määrärahoista siirrettiin vuodelle 2024 yhteensä 0,8 miljardia euroa pääasiassa Euroopan maatalouden tukirahastoon (0,3 miljardia euroa) ja Euroopan unionin solidaarisuusrahastoon Turkille helmikuussa 2023 tapahtuneiden maanjäristysten jälkeen (0,4 miljardia euroa). Loput käyttämättä jääneet 1,3 miljardin euron määrärahat peruuntuivat.

Kaavio 2.2 – Vuoden 2023 talousarvion toteuttaminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

2.8. Lisäksi edelliseltä vuodelta siirretyistä määrärahoista vuonna 2023 tehdyt sitoumukset olivat määrältään 2,7 miljardia euroa ja peräisin käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista (145,2 miljardia euroa), joista 115,6 miljardia euroa oli Next Generation EU -välineen varoja.

Maksut olivat alun perin suunniteltua pienempiä ja monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän alapuolella

2.9. Vuodelle 2023 hyväksytty maksumäärärahojen alkuperäinen talousarvio oli 168,6 miljardia euroa. Lisätalousarvioiden kokonaisnettovaikutus oli maksumäärärahojen 3,4 miljardin euron vähennys, ja lopullinen kokonaistalousarvio oli 165,2 miljardia euroa, mikä alitti monivuotisessa rahoituskehyksessä asetetun 168,6 miljardin euron enimmäismäärän.

2.10. Lopullisessa talousarviossa tehdyt maksut olivat yhteensä 162,0 miljardia euroa, mikä oli 98,1 prosenttia käytettävissä olleesta määrästä. Kun otetaan huomioon käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista peräisin olevat 74,7 miljardin euron lisämaksut (pääasiassa EU:n elpymisvälineen *avustukset* sekä monivuotisen rahoituskehysten rahoitusohjelmien lisäykset) ja 2,4 miljardin euron siirrot vuodelta 2022, maksujen kokonaismäärä vuonna 2023 oli 239,2 miljardia euroa. Talousarvion kaikkiaan 265,7 miljardin euron maksumäärärahoista käytettiin siis maksuihin 90,0 prosenttia.

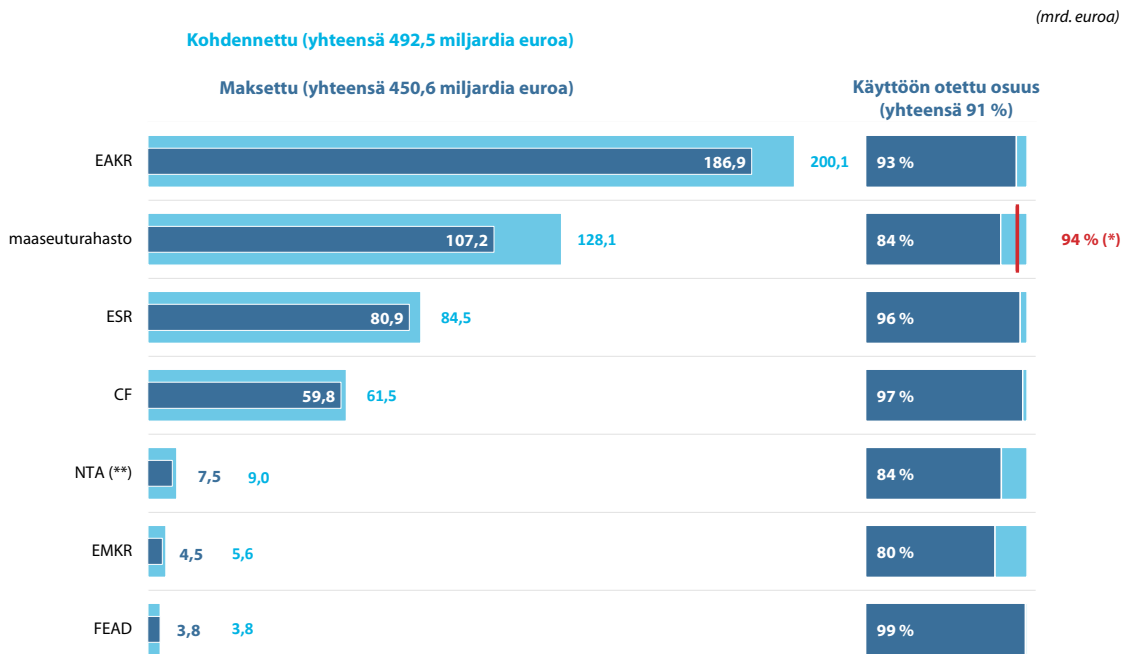
Vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen käyttö hidastui vuonna 2023, mutta maksupyyntöjen ja päättämisasiakirjojen määräaika pidennettiin vuodella

2.11. Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä. ERI-rahastojen maksut vuonna 2023 ilman Next Generation EU -välineen varoja olivat 54,7 miljardia euroa, mikä oli vähemmän kuin kolmena edellisenä vuonna (64,7 miljardia euroa vuonna 2022, 75,1 miljardia euroa vuonna 2021 ja 72 miljardia euroa vuonna 2020). Kauden 2014–2020 ERI-rahastojen maksujen määrä oli vuoden 2023 lopussa yhteensä 450,6 miljardia euroa kaikkiaan 492,6 miljardin euron kokonaismäärästä. Varojen *käyttöaste* oli näin ollen 91,5 prosenttia.

2.12. *Kaaviossa 2.3* esitetään kunkin ERI-rahaston kumulatiiviset käyttöasteet vuoden 2023 lopussa, lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja. Käyttöaste ilmaisee jäsenvaltioiden EU:n talousarviosta saamat *ennakkomaksut* ja *välimaksut*, jotka on suoritettu ilmoitettujen tukikelpoisten menojen osalta. Näiden maksujen osuus esitetään prosenttiosuutena tietyllä kaudella myönnettyistä kokonaismäärästä. Välimaksut jäsenvaltioille suoritetaan sen jälkeen, kun ne ovat toimittaneet maksupyyntöjä komissiolle. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen esittämät käyttöasteet eivät välttämättä kuvasta täysin tarkkaan hankkeiden

täytäntöönpanon edistymistä eivätkä *edunsaajien* jäsenvaltioilta jo saamaa kokonaisuuttua.

Kaavio 2.3 – Kauden 2014–2020 ERI-rahastojen käyttö vuoden 2023 loppuun mennessä (lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja)



EAKR:	Euroopan aluekehitysrahasto
Maaseuturahasto:	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto
ESR:	Euroopan sosiaalirahasto
CF:	Koheesiorahasto (Cohesion Fund)
NTA:	Nuorisotyöllisyysaloite
EMKR:	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
FEAD:	Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto

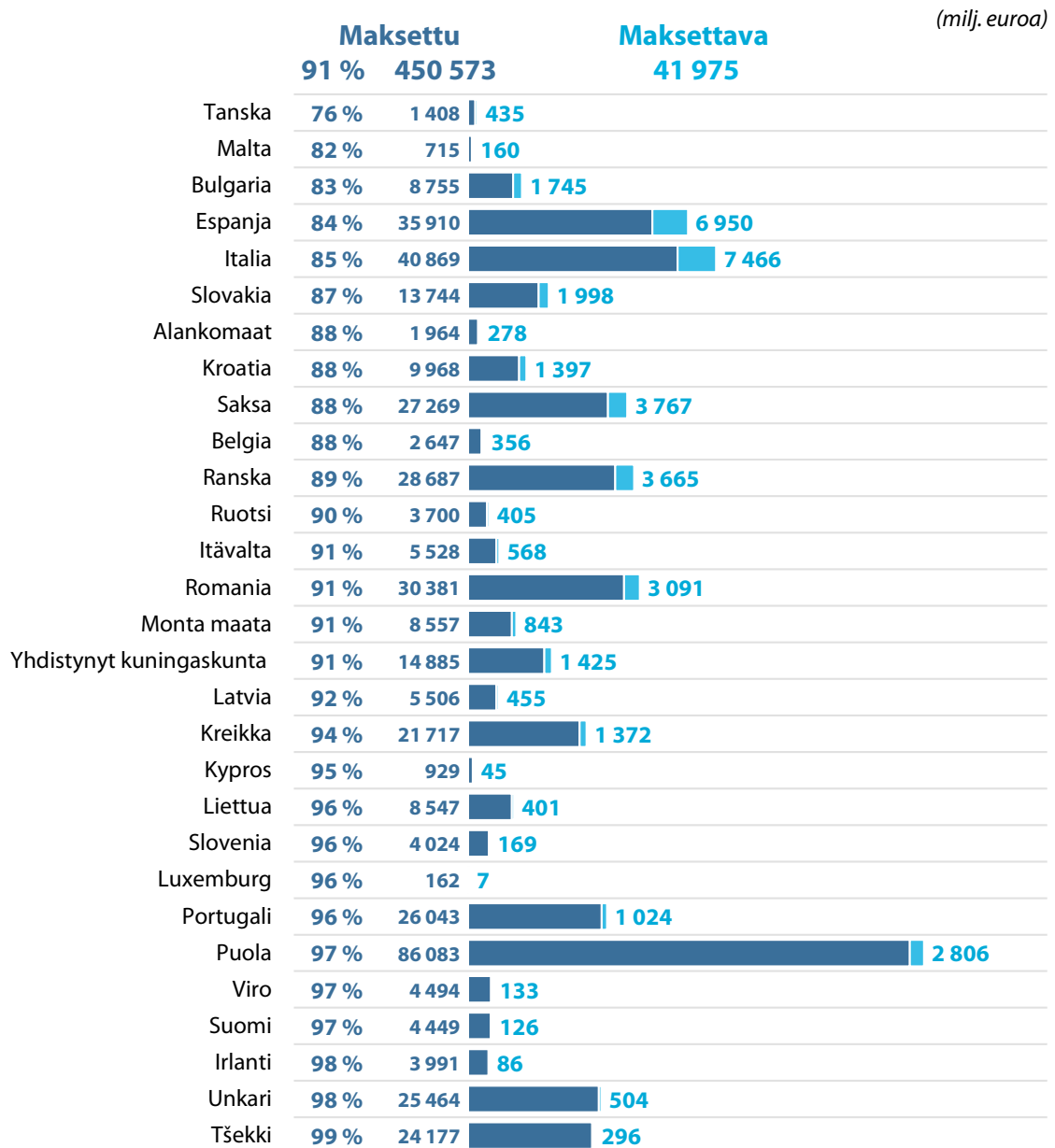
(*) Punainen viiva osoittaa käyttöasteen, jos kauden 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehiksestä maaseuturahastolle vuosina 2021 ja 2022 myönnetty 28,1 miljardin euron lisämäärärahat jätettäisiin pois. Maaseuturahasto sai lisämäärärahoja kahden vuoden siirtymäkauden käyttöön oton vuoksi. Sen jälkeen se on kokonaisuudessaan kuulunut yhteisen maatalouspolitiikan kauden 2023–2027 strategisten suunnitelmien piiriin.

(**) Nuorisotyöllisyysaloitteeseen sisältyy ESR:n erityismäärärahoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission avoimen datan alustan](#) (tilanne 8. tammikuuta 2024) ja muiden komission tietojen perusteella.

2.13. Erot siinä, miten jäsenvaltiot käyttivät ERI-rahastoja, olivat vähemmän merkittäviä kuin vuonna 2022, mutta neljän jäsenvaltion käyttöaste oli vuoden 2023 loppuun mennessä alle 85 prosenttia (ks. [kaavio 2.4](#)).

Kaavio 2.4 – Kauden 2014–2020 ERI-rahastojen käyttöaste jäsenvaltioissa (lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja), tilanne vuoden 2023 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan (tilanne 8. tammikuuta 2024) ja muiden komission tietojen perusteella.

2.14. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättivät 29. helmikuuta 2024³ pidentää määräaikaa, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on toimitettava lopulliset hakemukset kaikkien ERI-rahastojen välimaksujen osalta (ei koske maaseuturahastoa). Määräaikaa jatkettiin vuodella 31. heinäkuuta 2025 saakka. Tukikelpoisuuskausi ei muuttunut. Lisäksi päätöksellä korotettiin EU:n yhteisrahoituksen mahdollinen enimmäisosuus 1. heinäkuuta 2023 alkavalla ja 30. kesäkuuta 2024 päättyvällä viimeisellä tilivuodella 100 prosenttiin EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston osalta. Tämän pitäisi mahdollistaa täytäntöönpanon tehostaminen ja se, että jäsenvaltiot selviytyvät jatkuvasta budjettipaineesta.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen maksut olivat edelleen vähäisiä

2.15. *Avoimen datan alusta* on vuodesta 2023 lähtien sisältänyt taloudellisia tietoja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen täytäntöönpanosta⁴. Nämä rahastot ovat EAKR, koheesiorahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF), Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto (EMKVR), turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI).

2.16. Vuonna 2023 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen vuotuiset maksut (6,3 miljardia euroa) sisälsivät 4,1 miljardia euroa ennakkomaksuja ja 2,2 miljardia euroa välimaksuja. Vuonna 2023 kaikkiaan 11 jäsenvaltiota ei pyytänyt välimaksuja yhdestäkään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta rahastosta. Vuoden 2023 lopussa maksujen kokonaismäärä oli 12,8 miljardia euroa, mikä on vain 3,2 prosenttia kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten kokonaismäärästä. *Kaaviossa 2.5* esitetään käyttöaste jäsenvaltioittain.

³ Asetus (EU) 2024/795 14 ja 15 artikla.

⁴ Asetus (EU) 2021/1060.

Kaavio 2.5 – Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttöasteet jäsenvaltioissa vuoden 2023 lopussa

(milj. euroa)

	Maksettu 3,2 % 12 751		Maksettava 381 024	
Romania	2,5 %	782	30 654	
Puola	2,5 %	1 923	74 523	
Slovakia	2,5 %	320	12 380	
Tanska	2,5 %	18	674	
Portugali	2,5 %	590	22 587	
Espanja	2,7 %	1 008	36 656	
Kroatia	2,7 %	250	8 987	
Italia	2,7 %	1 188	42 463	
Irlanti	2,8 %	34	1 168	
Latvia	2,9 %	135	4 596	
Slovenia	2,9 %	101	3 350	
Ruotsi	3,0 %	58	1 880	
Ranska	3,1 %	577	18 003	
Kypros	3,5 %	40	1 102	
Malta	3,5 %	32	868	
Saksa	3,6 %	783	21 087	
Suomi	3,8 %	85	2 148	
Alankomaat	3,8 %	77	1 949	
Kreikka	3,9 %	867	21 605	
Belgia	4,0 %	114	2 705	
Viro	4,1 %	143	3 384	
Itävalta	4,1 %	53	1 235	
Liettua	4,3 %	290	6 436	
Bulgaria	4,5 %	501	10 554	
Tšekki	5,0 %	1 060	20 159	
Unkari	5,3 %	1 162	20 786	
Monta maata	5,8 %	553	9 005	
Luxemburg	7,5 %	7	80	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan (tilanne 8. tammikuuta 2024) ja muiden komission tietojen perusteella.

2.17. Tilintarkastustuomioistuin kuvaili vuoden 2022 vuosikertomuksessaan⁵ muutoksia kauden 2014–2020 ERI-rahastojen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen välillä. Tilintarkastustuomioistuin vertaa EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR+:n vuoden 2023 lopun käyttöasteita vuoden 2016 lopun käyttöasteisiin. Vuosi

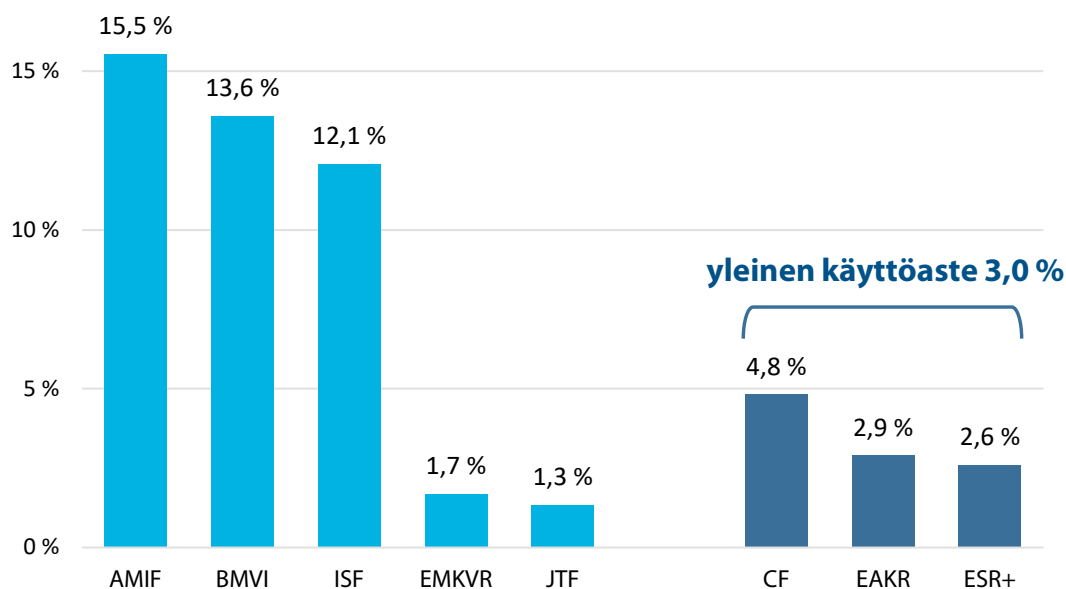
⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 2.10.

2016 oli niin ikään edellisen monivuotisen rahoituskehityksen kolmas vuosi. Näiden kolmen koheesiopolitiikan rahaston osuus yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin, yhteistyössä hallinnoitaviin rahastoihin kaudella 2021–2027 osoitetusta EU:n kokonaismäärästä on 90,9 prosenttia. Varojen kokonaiskäyttöaste oli vuoden 2023 loppuun mennessä kuitenkin vain 3,0 prosenttia (ks. [kaavio 2.6](#)), kun se vuoden 2016 lopussa oli 8,0 prosenttia. Jäsenvaltiot asettivat vuonna 2023 etusijalle toimet, joilla pyrittiin edistämään kauden 2014–2020 koheesiopolitiikan varojen hyödyntämistä ja nopeuttamaan Next Generation EU -välineen täytäntöönpanoa. Kokonaisviivästykset osoittavat, että koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpanossa on puutteita edelliseen *ohjelmakauteen* verrattuna. Puutteiden vaikutuksesta ero täytäntöönpanon nopeudessa vastaa yhtä vuotta⁶.

2.18. Muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien varojen (AMIF, ISF ja BMVI) käyttöaste oli korkeampi (ks. [kaavio 2.6](#)). Niitä koskevissa asetuksissa säädetään suuremmista ennakkomaksuista, jotka vaihtelevat kolmesta viiteen prosenttiin ja hätäavun tapauksessa AMIF-rahaston kohdalla 95 prosenttiin. Muissa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa rahastoissa ennakkomaksujen osuus on puolestaan 0,5 prosenttia. Vuonna 2023 ennakkomaksujen tosiasiallinen osuus näiden kolmen rahaston maksuista oli 79,0 prosenttia.

⁶ COM(2023) 390, s. 4.

Kaavio 2.6 – Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttöasteet jäsenvaltioissa vuoden 2023 lopussa



AMIF:	Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto
BMVI:	Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline
ISF:	Sisäisen turvallisuuden rahasto
EMKVR:	Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto
JTF:	Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Just Transition Fund)
CF:	Koheesiorahasto (Cohesion Fund)
EAKR:	Euroopan aluekehitysrahasto
ESR+:	Euroopan sosiaalirahasto plus

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission avoimen datan alustan](#) (tilanne 8. tammikuuta 2024) ja muiden komission tietojen perusteella.

2.19. Hiljattain annetulla asetuksella Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP)⁷ perustamisesta nostetaan EU:n yhteisrahoitusosuuden enimmäismäärä 100 prosenttiin sellaisten ESR+:n, EAKR:n, koheesiorahaston ja JTF:n investointien osalta, joilla tuetaan STEP-tavoitteita. Asetuksessa vahvistetaan myös ylimääräinen ja poikkeuksellinen ennakkomaksu⁸ näitä tavoitteita tukevien ESR+:n, EAKR:n ja koheesiorahaston määrärahojen osalta. Koska JTF-rahaston täytäntöönpanoa on nopeutettava, STEP-asetuksella käyttöön otettua poikkeuksellista lisäennakkorahoitusta sovelletaan JTF-rahaston määrärahojen koko määrään.

⁷ Asetus (EU) 2024/795, johdanto-osan 23 kappale.

⁸ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

Uuden YMP:n mukaiset maaseuturahaston maksut käynnistyivät hitaasti vuonna 2023

2.20. Maaseuturahastoon on vuodesta 2023 sovellettu uusia *yhteistä maatalouspolitiikkaa* (YMP) koskevia asetuksia⁹. Maaseuturahaston kauden 2023–2027 rahoituksen käyttö alkoi vuonna 2023 maatalousrahastojen siirtymäkauden 2021–2022 jälkeen¹⁰. Vuoden 2023 lopussa maaseuturahaston maksut olivat 0,7 miljardia euroa, ja käyttöaste oli vain yksi prosenttia. Komission mukaan¹¹ täytäntöönpano oli odotettua vähäisempää, koska jäsenvaltiot yrittivät välttää maaseuturahaston *määrärahojen vapauttamisen* vuosina 2014–2022, ja ne myös asettivat etusijalle Next Generation EU -välineen hankkeiden täytäntöönpanon.

Elpymis- ja palautumistukivälineen ja Next Generation EU -välineen lisäohjelmista suoritettut maksut olivat odotettua pienempiä vuonna 2023

2.21. Euroopan parlamentti ja neuvosto muuttivat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta¹² helmikuussa 2023 siten, että jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin voitaisiin sisällyttää *REPowerEU-luku*. Muutoksen tarkoituksena on poistaa asteittain EU:n riippuvuus Venäjän fossiilisten polttoaineiden tuonnista ja torjua ilmastonmuutosta. Vuoden 2023 loppuun mennessä kaikki jäsenvaltiot paitsi Bulgaria, Irlanti, Luxemburg ja Saksa olivat sisällyttäneet REPowerEU-luvun tarkistettuihin suunnitelmiinsa. Komissio käyttää päästökauppajärjestelmästä saatavia tuloja enintään 17,3 miljardia euroa hyväksytyjen 23 luvun rahoittamiseen, minkä lisäksi brexit-mukautusvarauksesta¹³ käytetään enintään 1,6 miljardia euroa. Näin ollen Next Generation EU -väline ei ole enää elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten ainoa rahoituslähde. Päästökauppajärjestelmästä ja brexit-mukautusvarauksesta saatavan lisärahoituksen vuoksi elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten kokonaismäärä, REPowerEU mukaan lukien, voisi nousta 356,8 miljardiin euroon. Määrä on kuusi prosenttia suurempi kuin elpymis- ja palautumistukivälineen alkuperäiset 338,0 miljardin euron avustusmäärärahat.

⁹ Asetus (EU) 2021/2115 ja asetus (EU) 2021/2116.

¹⁰ Asetus (EU) 2020/2220.

¹¹ COM(2023) 530, s. 4.

¹² Asetus (EU) 2023/435.

¹³ Ks. edellä mainittu asetus, 21 artikla.

2.22. Vuoden 2023 maakohtaisten suositusten¹⁴ ja komission suorittaman elpymis- ja palautumistukivälineen väliarvioinnin¹⁵ mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon vaikuttivat kielteisesti useat tekijät, kuten korkea inflaatio, energian hintojen nousu, globaalien toimitusketjujen ongelmat, työvoimapula tai riittämättömät hallinnolliset valmiudet.

2.23. Komissio oli vuoden 2023 loppuun mennessä tehnyt kaikki sitoumukset, jotka liittyivät Next Generation EU -välineestä rahoitettaviin elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksiin (337,9 miljardia euroa). REPowerEU-lukujen osalta sitoumukset olivat 18,5 miljardia euroa (17,3 miljardia euroa päästökauppajärjestelmästä ja 1,2 miljardia euroa brexit-mukautusvarauksesta); loput 0,4 miljardia euroa brexit-mukautusvarauksesta oli määrä sitoa myöhemmin.

2.24. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten vuotuiset maksut olivat vuonna 2023 yhteensä 48 miljardia euroa, josta 1,7 miljardia euroa oli REPowerEU-suunnitelman ennakkorahoitusta ja 46,3 miljardia euroa *välitavoitteiden ja tavoitteiden* saavuttamisen perusteella suoritettavia maksuja. Sen sijaan kesäkuussa 2022 komissio oli olettanut, että Next Generation EU -välineestä rahoitetut elpymis- ja palautumistukivälineen maksut, jotka suoritetaan välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen perusteella (ei koske REPowerEU-suunnitelmaa), olisivat vuonna 2023 yhteensä 76,4 miljardia euroa¹⁶. Tehtyjen 356,4 miljardin sitoumusten osalta on suoritettu 141,6 miljardin euron maksut, joten elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksia on vielä käytettävissä yhteensä 215,2 miljardia euroa. Maksut on suoritettava vuoden 2026 loppuun mennessä (ks. *kaavio 2.7*).

¹⁴ Vuoden 2023 maakohtaiset suositukset.

¹⁵ Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarviointi ja sitä tukeva tutkimus.

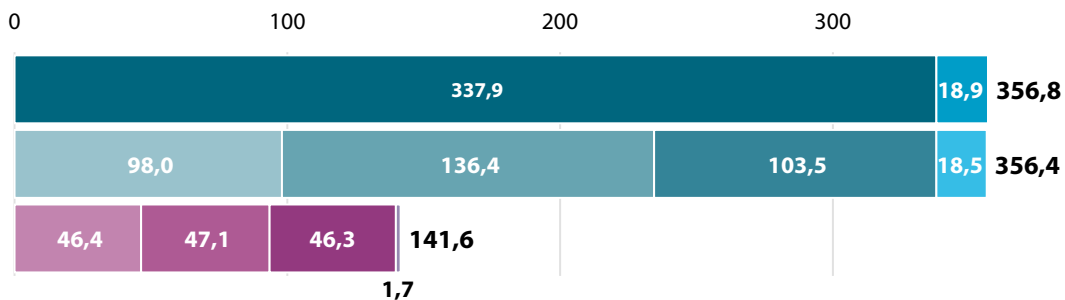
¹⁶ COM(2022) 315, taulukko 3.

Kaavio 2.7 – Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten täytäntöönpano rahoituslähteittäin, tilanne vuoden 2023 lopussa

Next Generation EU -väline			REPowerEU	
2021	2022	2023	2023	Käytettävissä olevien maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä
2021	2022	2023	2023	Tehdyt sitoumukset
2021	2022	2023	2023	Maksut

(mrd. euroa)

Elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

2.25. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten käytössä on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä (ks. [kaavio 2.8](#)). Vuoden 2023 loppuun mennessä neljä jäsenvaltiota (Alankomaat, Irlanti, Ruotsi ja Unkari) ei ollut saanut ennakkomaksuja eikä esittänyt maksupyyntöä, kun taas kolme jäsenvaltiota (Belgia, Puola ja Suomi) oli saanut ainoastaan ennakkomaksuja.

Kaavio 2.8 – Maksetut elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset ja jäsenvaltiokohtaisten tarkistettujen määrärahojen perusteella maksettavat määrät vuoden 2023 lopussa

(mrd. euroa)

	Maksettu 141,6	Maksettava perustuu tarkistettuihin määrärahoihin 215,2	
Italia	41,0	30,8	43 %
Espanja	37,0	42,8	54 %
Ranska	23,4	16,9	42 %
Kreikka	7,4	10,8	59 %
Saksa	6,2	21,8	78 %
Portugali	6,1	10,2	63 %
Romania	5,5	8,1	60 %
Kroatia	2,9	2,9	50 %
Slovakia	2,7	3,7	58 %
Tšekki	2,0	6,4	76 %
Bulgaria	1,4	4,3	76 %
Itävalta	1,2	2,8	70 %
Liettua	0,9	1,4	62 %
Belgia	0,8	4,3	85 %
Puola	0,6	24,7	98 %
Tanska	0,5	1,1	67 %
Slovenia	0,5	1,1	67 %
Latvia	0,4	1,5	78 %
Viro	0,4	0,6	60 %
Suomi	0,3	1,7	86 %
Kypros	0,2	0,8	79 %
Malta	0,1	0,2	67 %
Luxemburg	0,0	0,1	61 %
Unkari	-	6,5	100 %
Alankomaat	-	5,4	100 %
Ruotsi	-	3,4	100 %
Irlanti	-	0,9	100 %

Huomautukset: Kaavio sisältää REPowerEU-luvut.

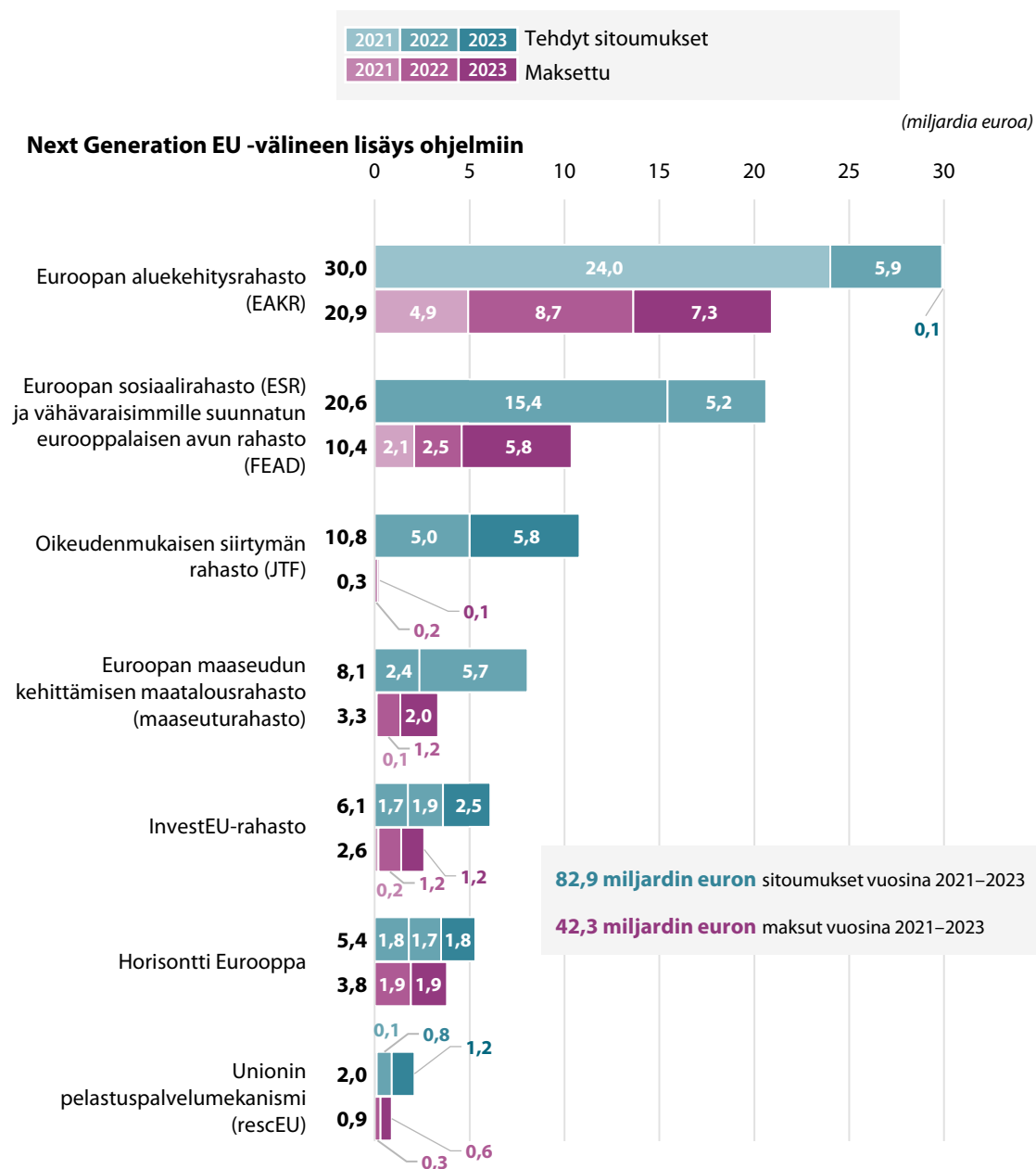
Unkarin osalta ennen vuoden 2023 loppua käynnistetty REPowerEU-suunnitelmaa koskeva ennakkomaksu maksettiin tammikuussa 2024.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulun](#) ja komissiolta saatujen tietojen perusteella.

2.26. Monivuotisen rahoituskehysten ohjelmiin tehtyjen

Next Generation EU -välineen lisäsitoumusten kokonaismäärä oli 82,9 miljardia euroa alkuperäisistä 83,1 miljardin euron määrärahoista. Tämä johtui pääasiassa JTF-rahastoon osoitetuista 0,1 miljardin euron varoista, joita ei ollut sidottu. Next Generation EU-välineestä nykyisiin monivuotisen rahoituskehysten ohjelmiin suoritettujen vuotuisten lisämaksujen määrä kasvoi 7,2 miljardista eurosta vuonna 2021 ja 16,1 miljardista eurosta vuonna 2022 kaikkiaan 19,0 miljardiin euroon vuonna 2023. Tämän seurauksena maksuja voidaan suorittaa enimmillään 40,6 miljardia euroa vuoden 2026 loppuun mennessä. JTF-rahaston osalta asiaa koskevan säädöksen ja ohjelmien hyväksymisen viivästyminen sekä täytäntöönpanon lykkääminen johtivat siihen, että vuoden 2023 loppuun mennessä maksujen kokonaismäärä oli vain 0,3 miljardia euroa. Tarkempia tietoja annetaan [kaaviossa 2.9](#).

Kaavio 2.9 – EU:n ohjelmiin osoitettaviin lisäyksiin liittyvä Next Generation EU-välineen täytäntöönpano, tilanne vuoden 2023 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen ja komission kirjanpitojärjestelmän perusteella.

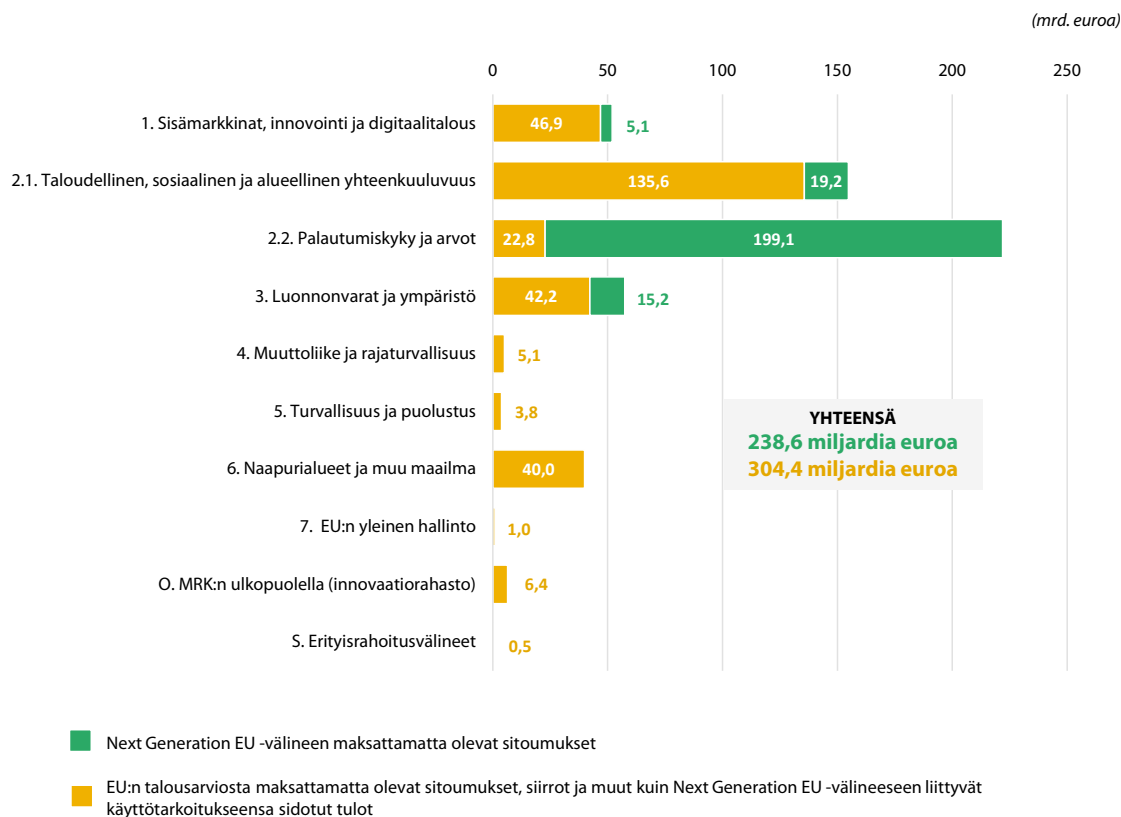
Maksattamatta olevat sitoumukset olivat yhteensä 543 miljardia euroa vuonna 2023, mutta niiden odotetaan vähenevän tulevana vuosina

2.27. *Maksattamatta olevat sitoumukset* ovat tehtyjen mutta vielä maksattamattomien sitoumusten summa. Vuoden 2023 loppuun mennessä maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä oli ennätysellisen suuri, 543 miljardia euroa. Tämä määrä on maksettava seuraavina vuosina, ellei sitoumuksia vapauteta. Mainittu määrä merkitsi 90,2 miljardin euron lisäystä vuoteen 2022 verrattuna (452,8 miljardia euroa). Maksattamatta olevat sitoumukset liittyvät pääasiassa EU:n talousarvioon ja varainhoitovuosien välisiin siirtoihin (263,6 miljardia euroa) sekä Next Generation EU -välineestä rahoitettaviin avustuksiin (238,6 miljardia euroa). Loput 40,8 miljardia euroa ovat seurausta käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista, jotka eivät liity Next Generation EU -välineeseen. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2022 suosituksen¹⁷ vähentää maksattamatta olevien sitoumusten määrää merkittävästi.

2.28. *Kaaviossa 2.10* esitetään maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä rahoituslähteittäin ja monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain. Next Generation EU -välineestä maksattamatta olevat sitoumukset liittyvät elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan 198,0 miljardin euron kokonaismäärään, ja ne sisältyvät monivuotisen rahoituskehysten otsakkeeseen 2.2. Näiden sitoumusten osuus Next Generation EU -välineestä maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärästä oli 83 prosenttia. Kun otetaan huomioon REPowerEU-lukujen maksattamatta olevat sitoumukset, joita ei rahoiteta Next Generation EU -välineestä, elpymis- ja palautumistukivälineen maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä on 214,8 miljardia euroa.

¹⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, suositus 2.1 – Vähennetään merkittävästi maksattamatta olevien sitoumusten määrää.

Kaavio 2.10 – Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä rahoituslähteittäin ja monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeittain vuoden 2023 lopussa

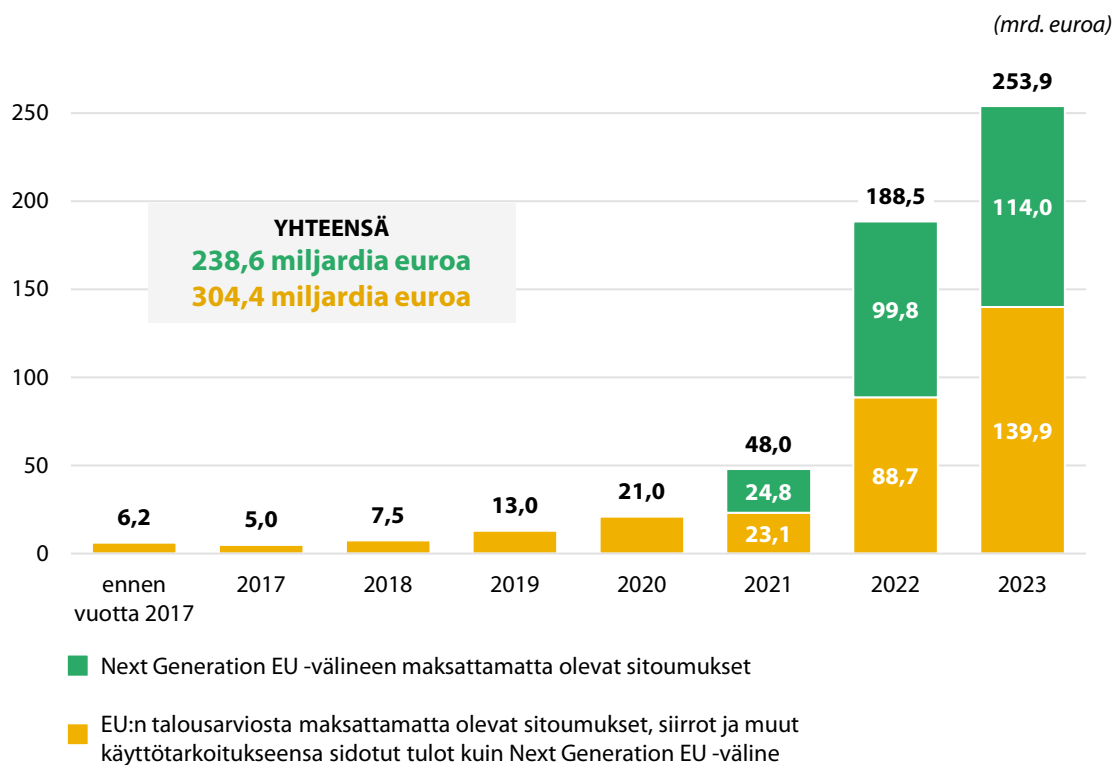


Huom. Innovaatorahasto rahoitetaan käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla monivuotisen rahoituskehyyksen ulkopuolella, mutta se ilmoitetaan EU:n tilinpäätöksessä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

2.29. *Kaaviossa 2.11* esitetään maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä vuoden 2023 lopussa alkuperävuoden ja rahoitustyyppin mukaan. Näistä sitoumuksista 90,3 prosenttia tehtiin vuoden 2021 jälkeen.

Kaavio 2.11 – Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä alkuperävuoden ja rahoitustyypin mukaan vuoden 2023 lopussa

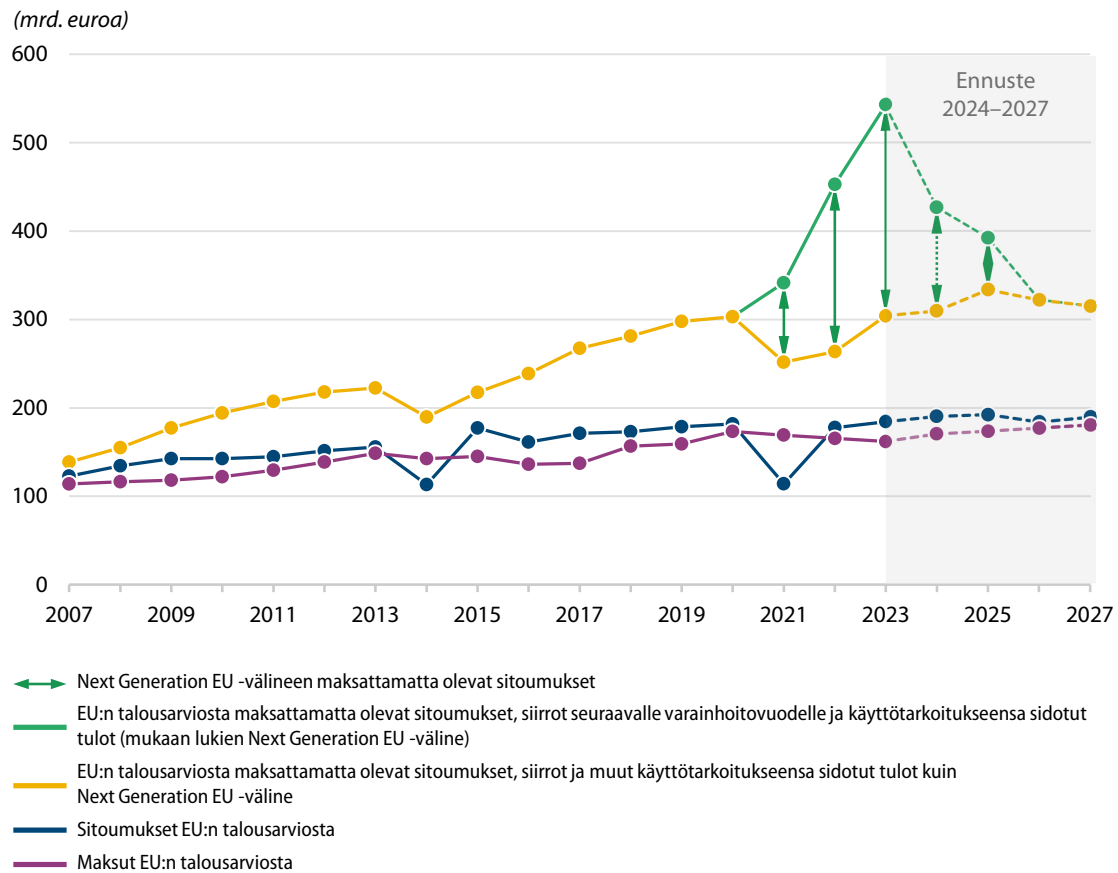


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen ja komission kirjanpitojärjestelmästä peräisin olevan talousarvion toteuttamista koskevan selvityksen perusteella.

2.30. Aiempiin monivuotisiin rahoituskehyksiin liittyvä osa pienenee ja supistuu entisestään, kun lähestytään kauden 2014–2020 ERI-rahastojen *päättämistä* vuosina 2025 ja 2026. Lisäksi Next Generation EU -välineen maksattamatta olevat sitoumukset vähenevät vuosina 2024–2026, sillä maksut on suoritettava vuoden 2026 loppuun mennessä tai vaihtoehtoisesti sitoumukset on vapautettava. Komissio ennusti kesäkuussa 2023, että monivuotisen rahoituskehysten täytäntöönpanoon liittyvät maksattamatta olevat sitoumukset olisivat vuoden 2027 loppuun mennessä 322,9 miljardia euroa¹⁸ (ks. [kaavio 2.12](#)).

¹⁸ COM(2023) 390, taulukko 4.

Kaavio 2.12 – Maksattamatta olevat sitoumukset sekä sitoumukset ja maksut vuosina 2007–2023 ja ennuste vuosille 2024–2027



Huom. Ennusteet vuodesta 2024 eteenpäin eivät sisällä muita siirtoja tai käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja kuin Next Generation EU -välineen ja Ukrainan tukivälineen määrärahoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tietojen perustana EU:n konsolidoitu tilinpäätös 2007–2023, [komission pitkän aikavälin ennuste 2024–2028](#) ja vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten muuttamisesta annettu [neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2024/765](#).

Riskit ja haasteet

Monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksessa otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla puututaan Next Generation EU -välineen ylimääräisiin rahoituskuluihin ja maksujen ruuhkautumiseen liittyviin riskeihin

2.31. Helmikuussa 2024 neuvosto muutti monivuotista rahoituskehystä¹⁹ vastatakseen lukuisiin haasteisiin (esim. Ukrainalle annettavan tuen jatkaminen, korkojen nousu, lisääntynyt muuttoliike ja tarve edistää strategisia teknologioita). Monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksen myötä lisätään vuosien 2024–2027 maksusitoumusmäärärahoja 21,0 miljardilla eurolla, josta 17 miljardia euroa on tarkoitettu hiljattain perustetun Ukrainan tukivälineen rahoittamiseen²⁰. Lisäksi 10,6 miljardia euroa nykyisiä määrärahoja kohdennetaan uudelleen. Monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksen tarkoituksena on myös lieventää komission hiljattain vuodelle 2026 ennakoimaa maksujen ruuhkautumisen riskiä²¹.

¹⁹ Asetus (EU, Euratom) 2024/765.

²⁰ Asetus (EU) 2024/792.

²¹ Asetus (EU, Euratom) 2024/765, 1 artiklan 7 kohta.

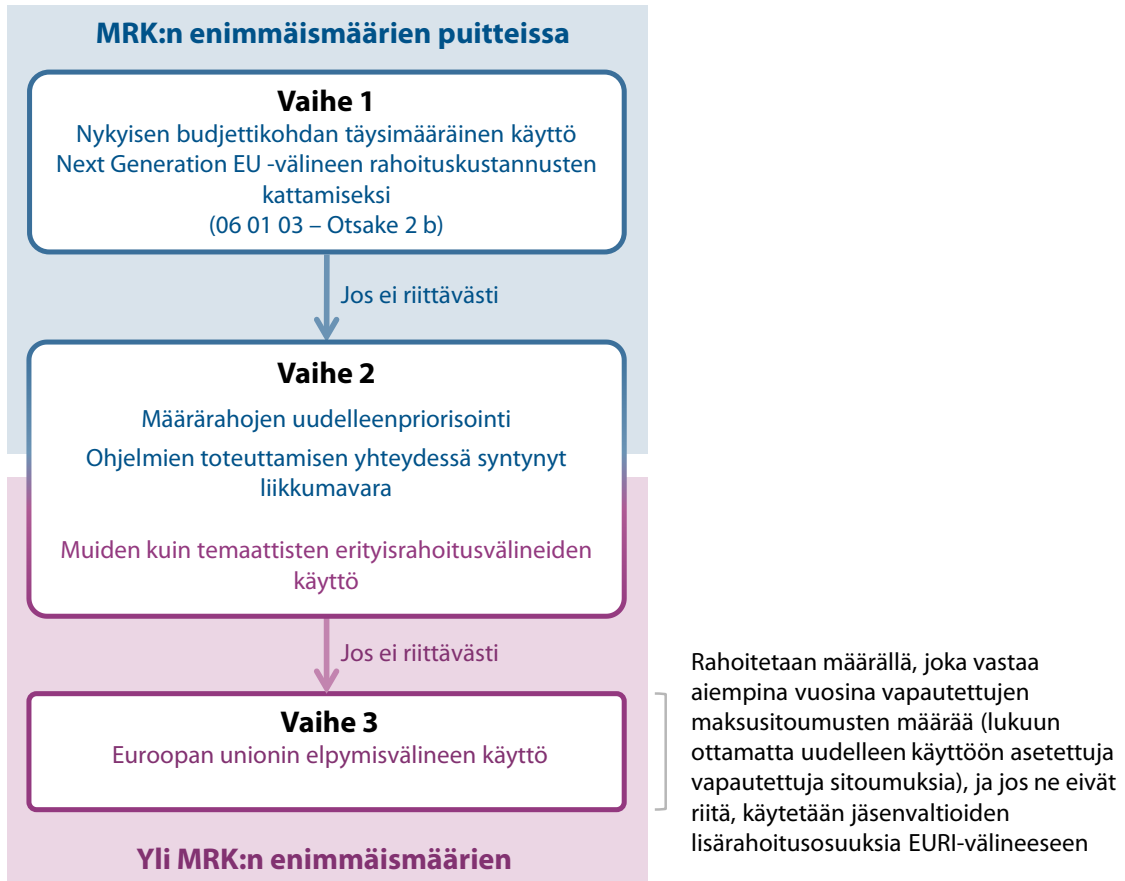
2.32. Neuvosto otti käyttöön myös ns. porrastusmekanismin²². Sen tarkoituksena on kattaa käynnissä olevan monivuotisen rahoituskehityksen päättymiseen saakka ne Next Generation EU -välineen lainakulut, jotka ylittävät tarkistetussa monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa vahvistetut vuotuiset määrät, tilanteessa, jossa varoja ei ole saatavilla EU:n nykyisessä budjetissa²³. Lainakulut olivat vuonna 2020 tehtyjen alkuperäisten ennusteiden mukaan 14,9 miljardia euroa. Tämän lisäksi komissio arvioi kesäkuussa 2023, että arvioitu kokonaisvaje on tämän monivuotisen rahoituskehityksen kohdalla 17–27 miljardia euroa²⁴. Euroopan unionin elpymisväline Next Generation EU on monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärän lisäksi käytettävä erityisväline, jolla ei ole kiinteää määrää. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat ottaa sen käyttöön vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä vasta sen jälkeen, kun ne ovat ensin etsineet muita rahoitusmahdollisuuksia, joita ovat esimerkiksi ohjelmien talousarvion toteuttamisen yhteydessä syntyneen liikkumavaran käyttö, uudelleenpriorisointi (uudelleenkohdentaminen) ja muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttö. Jos varat eivät edelleenkään riitä Next Generation EU -välineen lainakulujen täysimääräiseen rahoittamiseen, määrä, joka on käytettävissä aiemmilta varainhoitovuosilta siirtämättä jääneiden vapautettujen sitoumusten osalta, käytetään ensin ennen jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien käyttöönottoa. Ks. *kaavio 2.13*.

²² Ks. edellä mainittu asetus, 1 artiklan 6 kohta.

²³ Ks. edellä mainittu asetus, 1 artiklan 6 kohta.

²⁴ Euroopan komission ennakoarviot varainhoitovuodelle 2024 (vuosien 2025–2027 rahoitussuunnitelmaa koskeva osa, s. 9).

Kaavio 2.13 – Porrastusmekanismi, jolla katetaan Next Generation EU -välineen korko- ja kuponkimaksuihin liittyvät määrärahojen ylitykset vuoteen 2027 asti



Huom. Muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden (*joustoväline, yksi ainoa liikkumavaraväline*) avulla voidaan puuttua yleisesti ennakoimattomiin tilanteisiin tai uusiin painopisteisiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EU, Euratom) 765/2024 perusteella.

Koheesiopolitiikan varojen vapauttamisen riski kauden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä

2.33. Tilintarkastustuomioistuin korosti varainhoitovuoden 2022 vuosikertomuksessaan, että kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten yhteistyössä hallinnoitavia, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvia rahastoja koskevan lainsäädännön myöhäinen hyväksyminen ja useiden välineiden samanaikainen ja viivästynyt täytäntöönpano lisäsivät sitoumusten vapauttamisen riskiä. Kauden 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvien EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston ja JTF:n varojen käyttöaste pysyi edelleen alhaisena vuonna 2023 (ks. [kaavio 2.6](#)). Tämän seurauksena budjettivallan käyttäjä vähensi vuoden 2023 maksumäärärahoja EAKR:n osalta 1,1 miljardia euroa ja ESR+:n osalta 0,7 miljardia euroa²⁵. Sitoumusten vapauttamisen riski voisi toteutua jo vuoden 2025 lopussa ja koskea sitoumuksia, jotka on tehty kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen puitteissa vuonna 2022.

2.34. Komissio ennusti vuonna 2023, että vuosina 2024–2027 vapautettavien sitoumusten määrä on 8,1 miljardia euroa (vuoden 2022 ennuste: 7,6 miljardia euroa vuosina 2023–2027). Koheesiorahaston, EAKR:n ja ESR+:n koheesiopolitiikan rahastojen osalta komissio ennusti vuosina 2024–2027 vapautettavien sitoumusten kokonaismääräksi 2,2 miljardia euroa²⁶. Määrä on yli viisinkertainen verrattuna vuoden 2022 ennusteeseen, joka oli 0,4 miljardia euroa²⁷. JTF-rahaston osalta monivuotisen rahoituskehysten ja ohjelmakohtaisen lainsäädännön hyväksymisen viivästymisen ja alhainen täytäntöönpanoaste vuonna 2023 aiheuttavat riskin merkittäviä määriä sisältävien sitoumusten vapauttamisesta vuodesta 2025 alkaen²⁸. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vapautettavien sitoumusten merkittävä määrä saattaa vaarantaa EU:n tavoitteiden saavuttamisen.

²⁵ COM(2023) 530.

²⁶ COM(2023) 390, taulukko 2.

²⁷ COM(2022) 315, taulukko 2.

²⁸ COM(2023) 390, s. 7.

Lainanotosta aiheutuva EU:n velka kasvoi vuonna 2023

2.35. EU:n velkaa koskevassa analyysissä tilintarkastustuomioistuin otti huomioon lainanoton markkinoilta, pääasiassa EU:n talousarviosta taatut pitkäaikaiset joukkovelkakirjat. Tällä lainanotolla rahoitettiin Next Generation EU -välinettä ja annettiin rahoitustukea jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille (*eurooppalainen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline* (SURE), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM), *makrotaloudellinen rahoitusapu*, maksutase ja Euratom).

EU:n hajautetusta rahoitusstrategiasta tuli vakiolähestymistapa EU:n lainanottoon

2.36. Komissio otti huhtikuussa 2021 käyttöön hajautetun rahoitusstrategian Next Generation EU -ohjelmaa varten²⁹. Tästä strategiasta tuli joulukuusta 2022 lähtien vakiomuotoinen lainanottomenetelmä, kun rahoitustukiohjelmaa rahoitetaan lainanoton kautta³⁰. Strategian yhteydessä irrotettiin toisistaan lainanottoa ja lainanantoa koskevat ehdot (esim. maturiteetti ja korko). Aiemmassa lainanottostrategiassa komissio oli ottanut lainaa ja antanut sitä jäsenvaltioille tai EU:n ulkopuolisille maille samoin ehdoin (back-to-back-menetelmä).

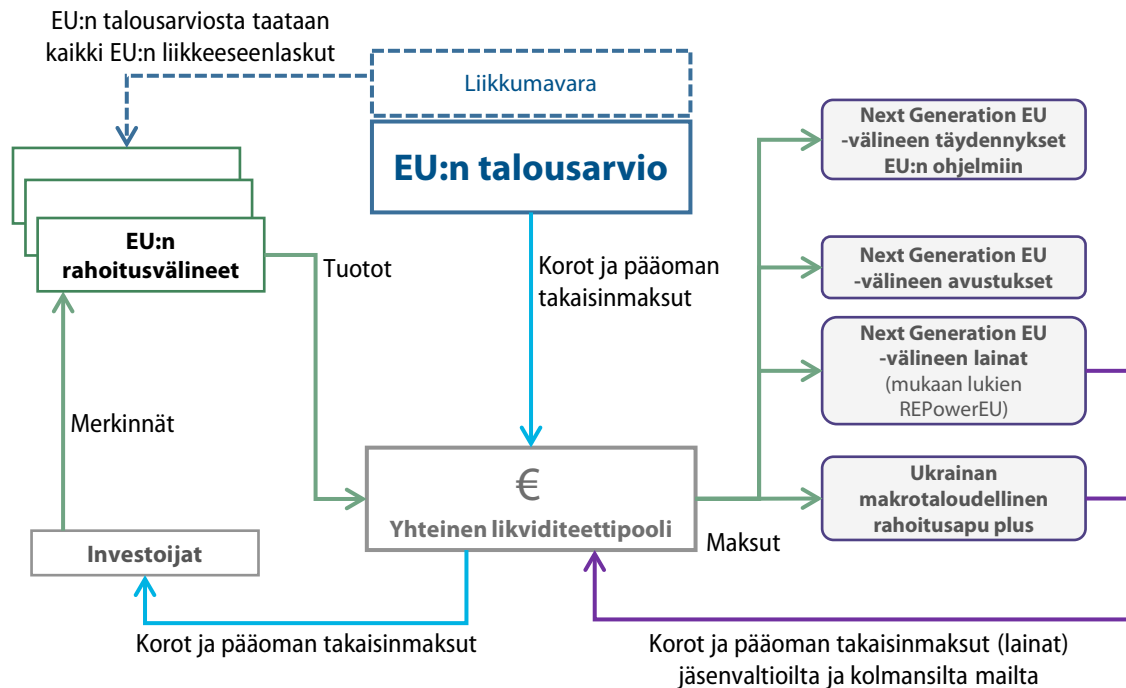
2.37. Hajautettu rahoitusstrategia perustuu rahoitusvälineiden yhdistämiseen, jossa käytetään yhteistä likviditeettivarantoa ja säännöllistä läsnäoloa pääomamarkkinoilla³¹ (ks. *kaavio 2.14*). Yhteisen likviditeettivarannon käteisvarat pidetään Euroopan keskuspankin erillisellä tilillä, ja niitä hallinnoi komissio.

²⁹ COM(2021) 250.

³⁰ Asetus (EU, Euratom) 2022/2434.

³¹ Asetus (EU, Euratom) 2022/2434, 1 artikla.

Kaavio 2.14 – EU:n hajautettu rahoitusstrategia vuoden 2023 lopussa



Huom. Liikkumavara on marginaali niiden omien varojen, jotka tarvitaan EU:n talousarvion rahoittamiseen, ja sen omien varojen enimmäismäärän välillä, johon asti komissiolla on viimeisenä keinona oikeus vaatia jäsenvaltioilta varoja EU:n velan hoitamiseen. Omien varojen enimmäismäärä on 1,4 prosenttia EU:n bruttokansantulosta (BKTL). Omien varojen enimmäismäärään lisäksi sisältyvä väliaikainen liikkumavara, joka on 0,6 prosenttia EU:n BKTL:sta, varataan Next Generation EU -välineeseen liittyvien lainojen kattamiseksi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan lähdeaineiston perusteella: [asetus \(EU, Euratom\) 2022/2434](#), [komission täytäntöönpanopäätös \(EU, Euratom\) 2023/2825](#) sekä [COM\(2021\) 676](#).

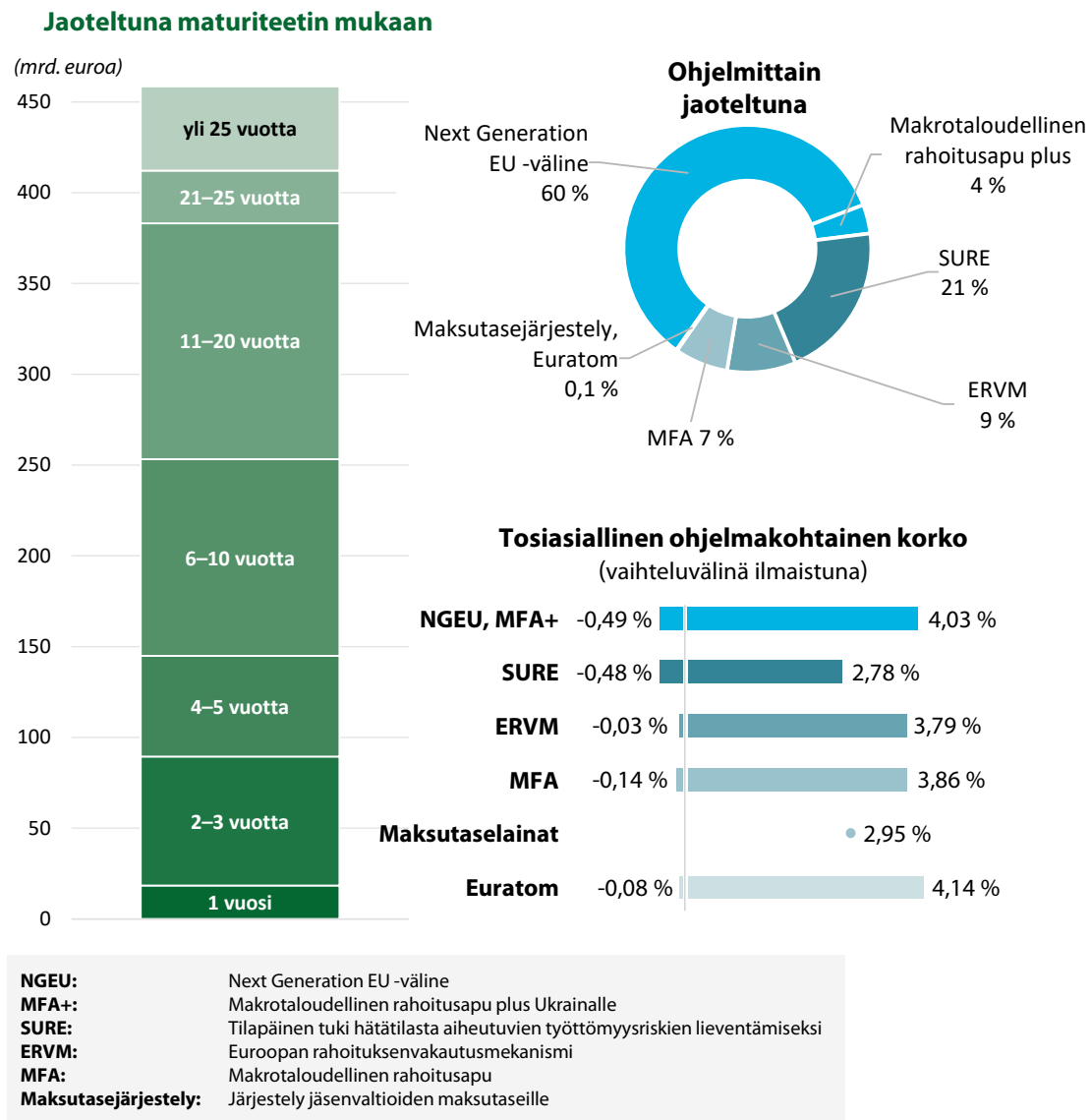
EU:n ottamien jäljellä olevien lainojen määrä kasvoi yli 30 prosentilla vuonna 2023

2.38. Vuonna 2023 EU:n jäljellä olevien lainojen (nimellis)arvo kasvoi 110,5 miljardia euroa³². Vuoden 2023 lopussa EU:n jäljellä olevien lainojen nimellisarvo oli yli 458,5 miljardia euroa (2022: 348 miljardia euroa). Lainojen nimellisarvon perusteella määritetty bruttovelka on pääoman määrä, jonka EU on lainannut velkojiltaan. Määrä ei sisällä alennuksiin, vakuutusmaksuihin tai kertyneisiin korkoihin liittyviä mukautuksia. Se kuvastaa alkuperäistä lainamäärää; markkinoiden heilahteluja tai rahoitusoikaisuja ei oteta huomioon. Jäljellä oleviin lainoihin sisältyi EU:n velkasitoumuksia, joiden nimellisarvo oli 15,2 miljardia euroa (2022: 17 miljardia euroa). Niiden maturiteetti on alle yksi vuosi (kolme tai kuusi kuukautta), ja ne lasketaan liikkeeseen likviditeetinhallintaa varten, muun muassa maksuvalmiuspuskurin ylläpitoon. *Kaaviossa 2.15* esitetään kaikkien EU:n ottamien lainojen maturiteetit ja *tosiasialliset korot*. EU:sta on nyt tullut yksi suurimmista lainojen liikkeeseenlaskijoista Euroopassa³³.

³² EU:n vuoden 2023 konsolidoidun vuotuisen tilinpäätöksen huomautus 2.11.1.1.

³³ Erityiskertomus 16/2023, kaavio 3.

Kaavio 2.15 – EU:n lainojen maturiteetit ja tosiasialliset korot, tilanne vuoden 2023 lopussa



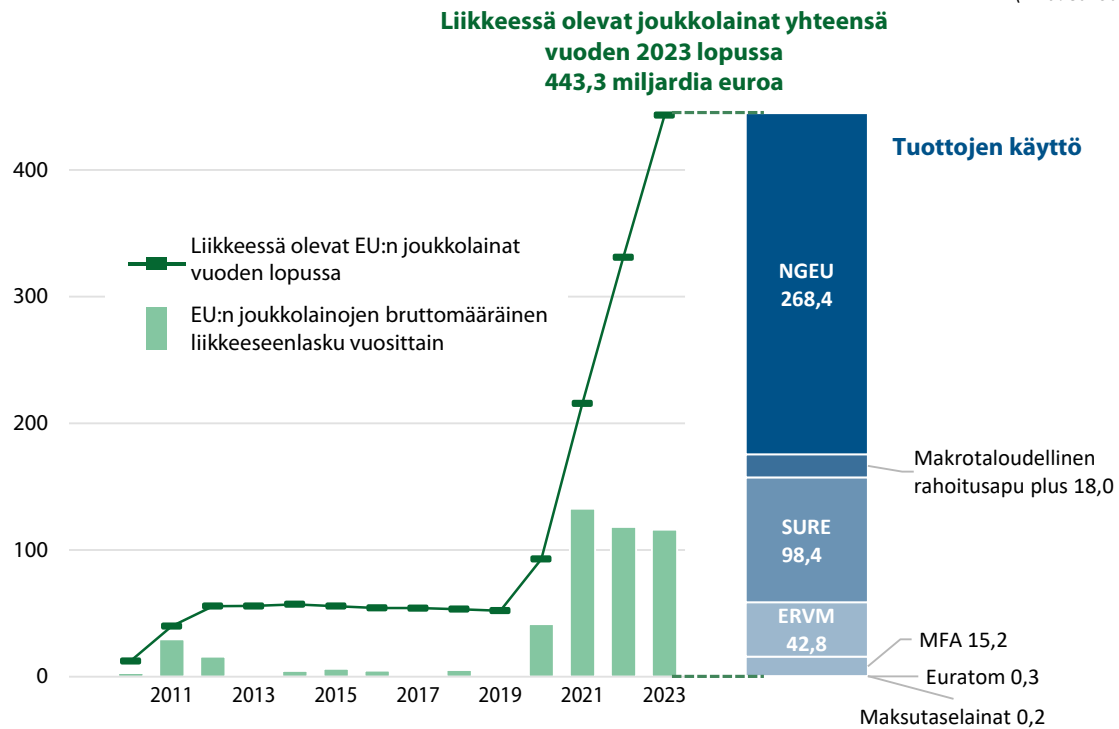
Huom. Nimellisarvon mukaiset määrät.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

2.39. Kaaviossa 2.16 havainnollistetaan EU:n joukkolainojen (lukuun ottamatta EU:n velkasitoumuksia) kehitystä vuodesta 2010 lähtien. Kaaviossa korostuu liikkeeseenlaskujen ja liikkeessä olevien joukkolainojen määrän kasvu vuodesta 2020 alkaen. Kaaviossa esitetään myös tuottojen käyttö EU:n eri ohjelmissa vuoden 2023 lopun tilanteen mukaan.

Kaavio 2.16 – EU:n joukkolainojen liikkeeseenlasku ja jäljellä oleva määrä vuodesta 2010 lähtien sekä tuottojen käyttö, tilanne vuoden 2023 lopussa

(mrd. euroa)



NGEU:	Next Generation EU -väline
Makrotaloudellinen rahoitusapu plus:	Makrotaloudellinen rahoitusapu plus Ukrainalle
SURE:	Tilapäinen tuki hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseksi
ERVM:	Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi
MFA:	Makrotaloudellinen rahoitusapu
Maksutasejärjestely:	Järjestely jäsenvaltioiden maksutaseille

Huomautukset: EU:n joukkolainojen liikkeeseenlasku bruttovelan nimellisarvolla. EU:n velkasitoumuksia (15,2 miljardia euroa) ei oteta huomioon.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen ja komissiolta saatujen tietojen perusteella.

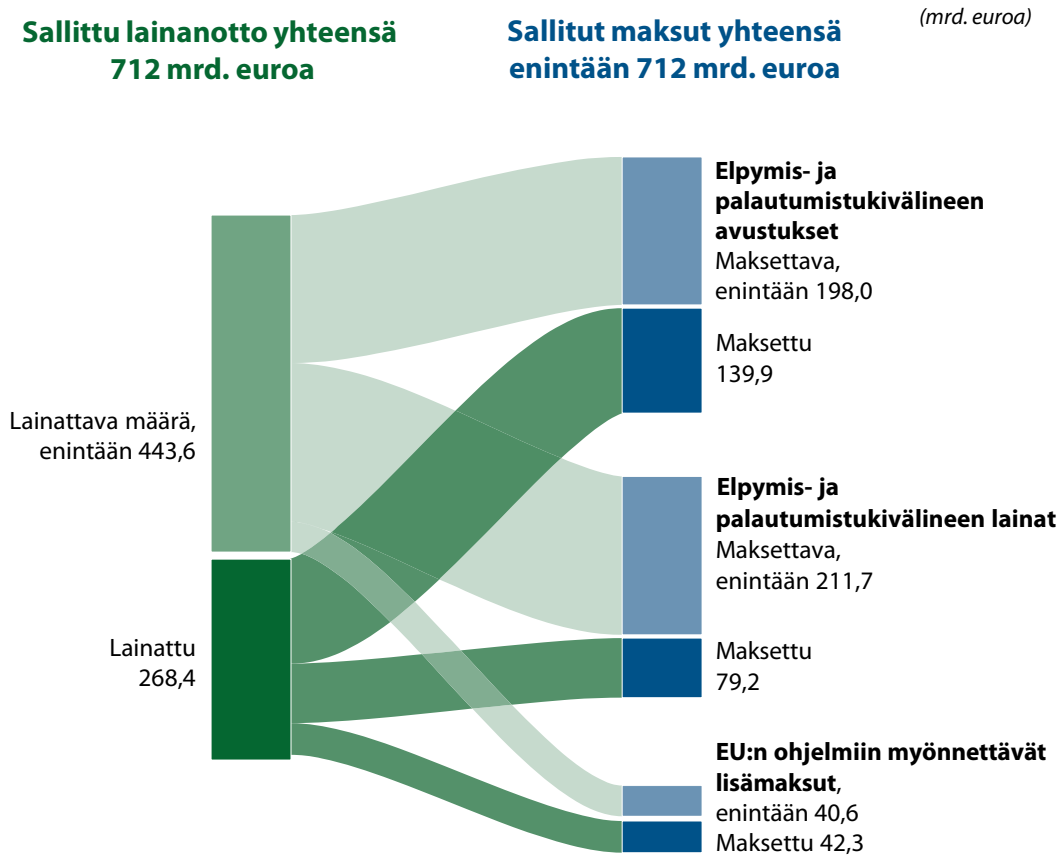
Next Generation EU -välineen lainanotto voi yli kaksinkertaistua vuoteen 2026 mennessä, kun taas suurin osa takaisinmaksusta lykätään tuleviin monivuotisiin rahoituskehyksiin

2.40. Next Generation EU -ohjelman alkuperäinen määrä oli 806,9 miljardia euroa käypinä hintoina (750 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina). Vuonna 2023 määrää mukautettiin 712 miljardiin euroon, koska jäsenvaltiot eivät olleet hakeneet saatavilla olevan lainatuen kokonaismäärää lainahakemusten jättämisen määräajan päättyessä elokuussa 2023. Tässä vaiheessa haettujen Next Generation EU -välineen lainojen kokonaismäärä oli 290,9 miljardia euroa ja 94,9 miljardia euroa lainoja ei enää ollut saatavilla.

2.41. EU käyttää talousarviotaan ja väliaikaisen omien varojen enimmäismäärän mukaista liikkumavaraa (0,6 prosenttia EU:n BKTL:sta) tukeakseen Next Generation EU -välineen lainanottoa. EU:lla oli vuoden 2023 lopussa liikkeessä olevia EU:n joukkolainoja, joiden nimellisarvo oli 268,4 miljardia euroa. Joukkolainat on tarkoitettu elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen ja avustusten sekä muiden Next Generation EU -välineestä rahoitettavien ohjelmien rahoittamiseen. Next Generation EU -välineen osalta EU voi ottaa lainaa vielä 443,6 miljardia euroa vuoden 2026 loppuun mennessä (ks. [kaavio 2.17](#)). Vuoden 2026 lopun jälkeen lainanottoimet on rajoitettava tiukasti rahoitusoperaatioihin, jotta kyetään varmistamaan tehokas velanhoito³⁴.

³⁴ Päätös (EU, Euratom) 2020/2053, johdanto-osan 18 kappale.

Kaavio 2.17 – Next Generation EU -välineen lainanotto ja maksut, tilanne vuoden 2023 lopussa



Huom. Lainaksi otettu määrä ei sisällä EU:n 15,2 miljardin euron lyhytaikaisia velkasitoumuksia. Lainaksi otettua 7,0 miljardin euron määrää ei ollut vuoden 2023 loppuun mennessä vielä maksettu eteenpäin. Varat olivat Euroopan keskuspankin hallussa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asiakirjan [COM\(2024\) 93](#) ja EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

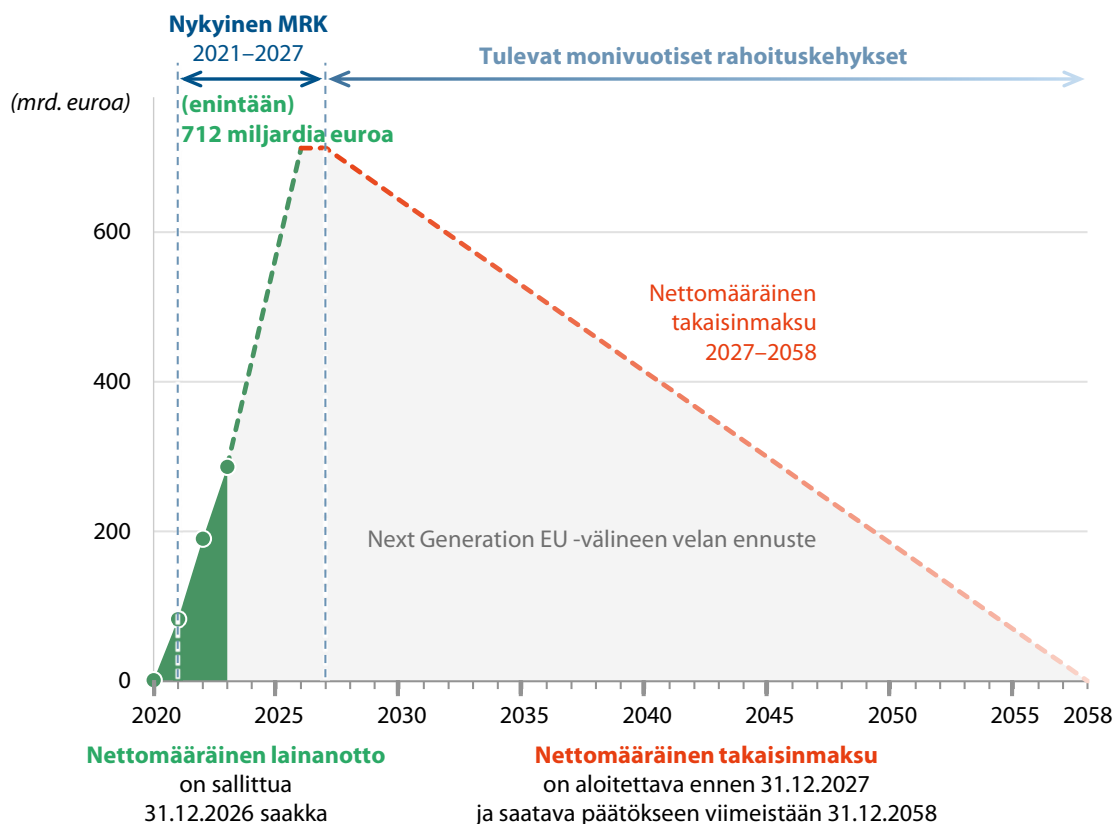
2.42. Next Generation EU -välineen lainan takaisinmaksu on aloitettava ennen vuoden 2027 loppua, jos budjettikohdassa on edelleen käyttämättömiä määrärahoja Next Generation EU -välineen rahoituskustannusten kattamiseksi. Takaisinmaksu on saatettava päätökseen viimeistään vuonna 2058³⁵. Suurin osa takaisinmaksuista siirretään näin ollen tuleviin monivuotisiin rahoituskehyksiin, koska takaisinmaksuaikataulun on oltava vakaa ja ennakoitava. Lisäksi Next Generation EU -välineen lainanoton vuotuiset takaisinmaksut on rajattu 7,5 prosenttiin Next Generation EU-välineestä myönnettävän tuen, jota ei makseta takaisin, enimmäismäärästä³⁶ (eli 31,6 miljardiin euroon vuodessa). Edunsaajamaiden on vastattava kaikista kuluista, joita EU:lle aiheutuu Next Generation EU-välineestä myönnettäviin lainoihin liittyvästä lainanotosta, mukaan lukien korkoriskien ja muiden taloudellisten riskien hallintaan liittyvät kulut. Kaikki Next Generation EU -välineen avustuksiin ja täydennyksiin liittyvät kulut katetaan EU:n talousarviosta.

2.43. *Kaaviossa 2.18* esitetään simulaatio siitä, miten Next Generation EU -välineen velka voisi kehittyä, jos oletetaan, että välineen yhteydessä otettava lainan määrä vastaa sallittua enimmäismäärää ja että takaisinmaksu tapahtuu lineaarisesti. Käytännössä NGEU-välineen lainanoton ja velan takaisinmaksun ei kuitenkaan tarvitse noudattaa näin tiukkaa lineaarista mallia.

³⁵ Ks. edellä mainittu päätös, 5 artikla.

³⁶ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

Kaavio 2.18 – Next Generation EU -välineen velkakehityksen simulointi vuoden 2023 lopussa



Huom. Esitetty lainamäärä ei sisällä EU:n lyhytaikaisia velkasitoumuksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen ja neuvoston päätöksen (EU) 2020/2053 perusteella.

2.44. Jotta Next Generation EU -välineen velkaa voitaisiin vähentää tasaisesti ja ennustettavasti vuoteen 2058 saakka, komissio saattaa joutua jälleenerahoittamaan erääntymässä olevaa velkaa laskemalla liikkeeseen uusia velkainstrumentteja vanhojen velkojen maksamiseksi niiden erääntyessä³⁷. Markkinaolosuhteiden mahdolliset muutokset voivat lisätä lainanotokustannuksia, jotka on rahoitettava EU:n talousarviosta avustuksiin ja Next Generation EU -välineen täydennyksiin³⁸ liittyvän Next Generation EU -välineen velan tapauksessa.

³⁷ COM(2024) 93, liitteen s. 12.

³⁸ Komission täytäntöönpanopäätös (EU, Euratom) 2023/2825, 11 artiklan 1 kohta.

2.45. Komissio esitti 20. kesäkuuta 2023 [seuraavan sukupolven omia varoja koskevan mukautetun paketin](#), jolla mukautetaan joulukuussa 2021 alun perin ehdotettuja EU:n talousarvion kolmea lisätulolähdettä (päästökauppajärjestelmä, hiilirajamekanismi ja yritysten voittoihin perustuvat tilastopohjaiset omat varat). Eurooppa-neuvosto päätti helmikuussa 2024 käyttää vuoden 2023 jälkeen käyttöön otettujen uusien omien varojen tuotot Next Generation EU -välineen lainanoton ennenaikaiseen takaisinmaksuun³⁹. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission ehdotuksesta antamassaan lausunnossa⁴⁰, että tilintarkastustuomioistuin ei voinut käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida, riittävätkö odotetut vuotuiset tulot kattamaan myös Next Generation EU -välineen takaisinmaksutarpeet suunnitellulla tavalla.

Next Generation EU -välineen velasta peräisin olevat ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot vaikuttavat merkittävästi taloudelliseen tulokseen

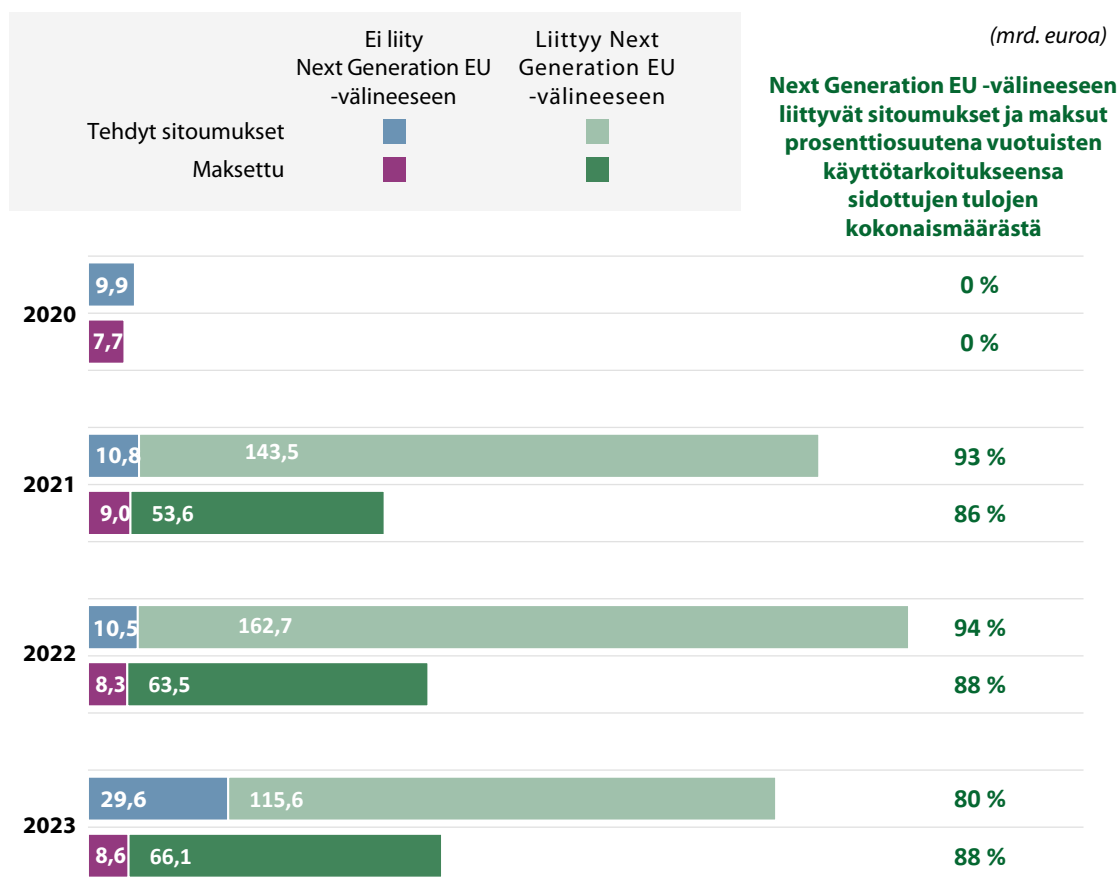
2.46. Next Generation EU -välineestä lainatut määrät kanavoidaan Next Generation EU -välineen avustuksiin ja EU:n ohjelmien täydennyksiin *ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla*, jotka täydentävät EU:n talousarvion hyväksytyjä määrärahoja⁴¹. [Kaaviossa 2.19](#) esitetään sekä Next Generation EU -välineeseen että muuhun kuin Next Generation EU -välineeseen liittyvien ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen muutokset vuodesta 2020.

³⁹ EUCO 2/24.

⁴⁰ Lausunto 04/2023, kohta 20.

⁴¹ Varainhoitoasetus, 22 artikla.

Kaavio 2.19 – Ulkoisista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista vuosina 2020–2023 suoritettut sitoumukset ja maksut



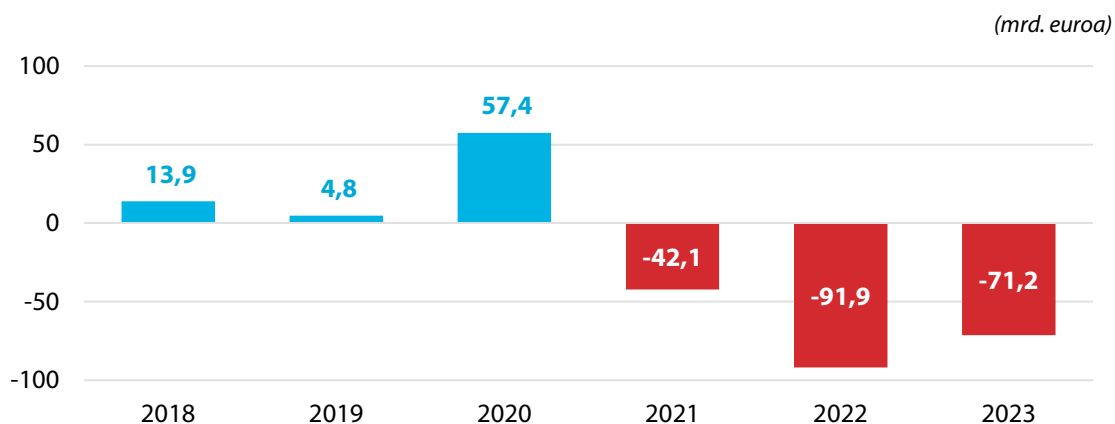
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2020–2023 konsolidoitujen tilinpäätösten perusteella.

2.47. Next Generation EU -välineen täytäntöönpano ei vaikuta virallisesti periaatteeseen, jonka mukaan EU:n vuotuisen talousarvioon otettujen tulojen ja menojen olisi oltava tasapainossa (tasapainoperiaate)⁴². Next Generation EU -välineen puitteissa lainaksi otettua määrää ei kuitenkaan sisällytetä tuloslaskelmaan tuloina. Sen sijaan tuloslaskelmaan sisällytetään Next Generation EU -välineen avustuksiin liittyvät menot. Näin ollen sillä on negatiivinen vaikutus varainhoitovuoden *taloudelliseen tulokseen* (ks. [kaavio 2.20](#)). Negatiiviset taloudelliset tulokset lisäävät EU:n taseesta ilmenevää nettovarallisuuden alijäämää, minkä vuoksi ne on rahoitettava tulevista talousarvioista. Next Generation EU -välineen lainan takaisinmaksu taataan omien varojen enimmäismäärien rajoissa⁴³.

⁴² Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto 9062/20, johdanto-osan 34 kappale.

⁴³ COM(2020) 445.

Kaavio 2.20 – Varainhoitovuoden taloudellinen tulos (ylijäämä/alijäämä) vuosina 2018–2023



Huom. Vuoden 2020 luku sisältää 47,5 miljardia euroa Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimukseen liittyviä tuloja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoituvuosien 2018–2023 konsolidoitujen tilinpäätösten perusteella.

Next Generation EU -välineen lainanoton rahoituskustannukset voisivat lähes kaksinkertaistua nykyisen monivuotisen rahoituskehyyksen osalta vuonna 2020 alun perin arvioituun 15 miljardiin euroon verrattuna

2.48. Komissio ennakoi vuonna 2020, että monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeesta 2 b tarvitaan 14,9 miljardia euroa Next Generation EU -välineen lainojen korko- ja *kuponkimaksujen* rahoittamiseen⁴⁴. Vuoden 2020 arviot perustuivat lainakorkoihin, joiden odotettiin vaihtelevan 0,55– 1,15 prosentin välillä vuosina 2021–2027⁴⁵. Todelliset korot ovat kuitenkin huomattavasti näitä oletuksia korkeampia⁴⁶.

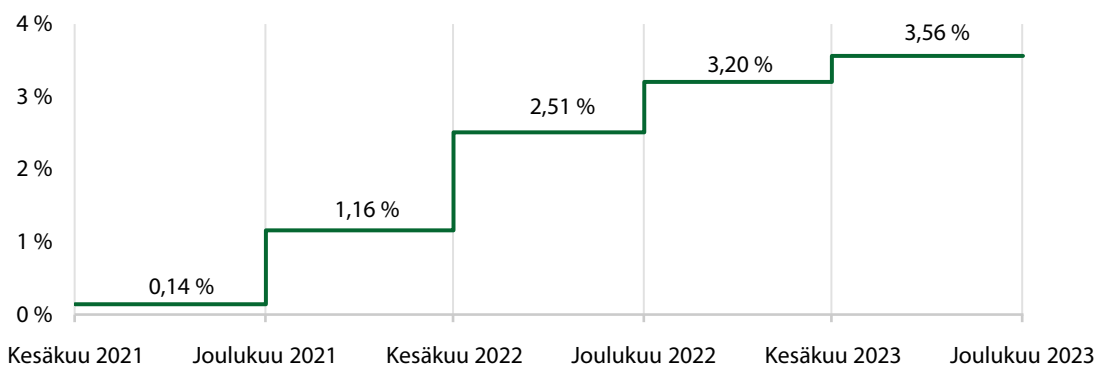
⁴⁴ Euroopan komission ennakoarviot varainhoitovuodelle 2024 (vuosien 2025–2027 rahoitussuunnitelmaa koskeva osa, s. 9).

⁴⁵ Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun katsaus *Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027*, s. 7.

⁴⁶ Euroopan keskuspankin verkkosivusto: Key ECB interest rates.

2.49. Korkojen nousulla oli kielteinen vaikutus EU:n rahoituskustannuksiin (toisin sanoen velanhoitokustannuksiin, jotka lasketaan maksamatta olevasta lainasta maksetun koron perusteella). Korko nousi 3,56 prosenttiin vuoden 2023 jälkipuoliskolla, kun se oli vuoden 2022 jälkipuoliskolla ollut 2,51 prosenttia ja vuoden 2021 jälkipuoliskolla 0,14 prosenttia⁴⁷ (ks. *kaavio 2.21*).

Kaavio 2.21 – Muutos EU:n rahoituskustannuksissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asiakirjan [COM\(2024\) 93](#) perusteella.

2.50. Komissio on arvioinut⁴⁸, että Next Generation EU -välineen lainanoton korko- ja kuponkimaksuihin voi nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä tulla 17–27 miljardin euron lisäys. Arvioon liittyy kuitenkin huomattava epävarmuus tosiasiallisista vuotuisista *maksuprofiileista* ja korkojen tasosta⁴⁹.

⁴⁷ [COM\(2024\) 93](#), s. 8.

⁴⁸ [Euroopan komission ennakoarviot varainhoitovuodelle 2024](#) (vuosien 2025–2027 rahoitussuunnitelmaa koskeva osa, s. 9).

⁴⁹ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

EU:n talousarvioon kohdistuva riski kasvoi vuonna 2023, ja sen ennustetaan kasvavan edelleen

2.51. Analysoidessaan EU:n talousarvioon kohdistuvia riskejä tilintarkastustuomioistuin otti huomioon seuraavat seikat:

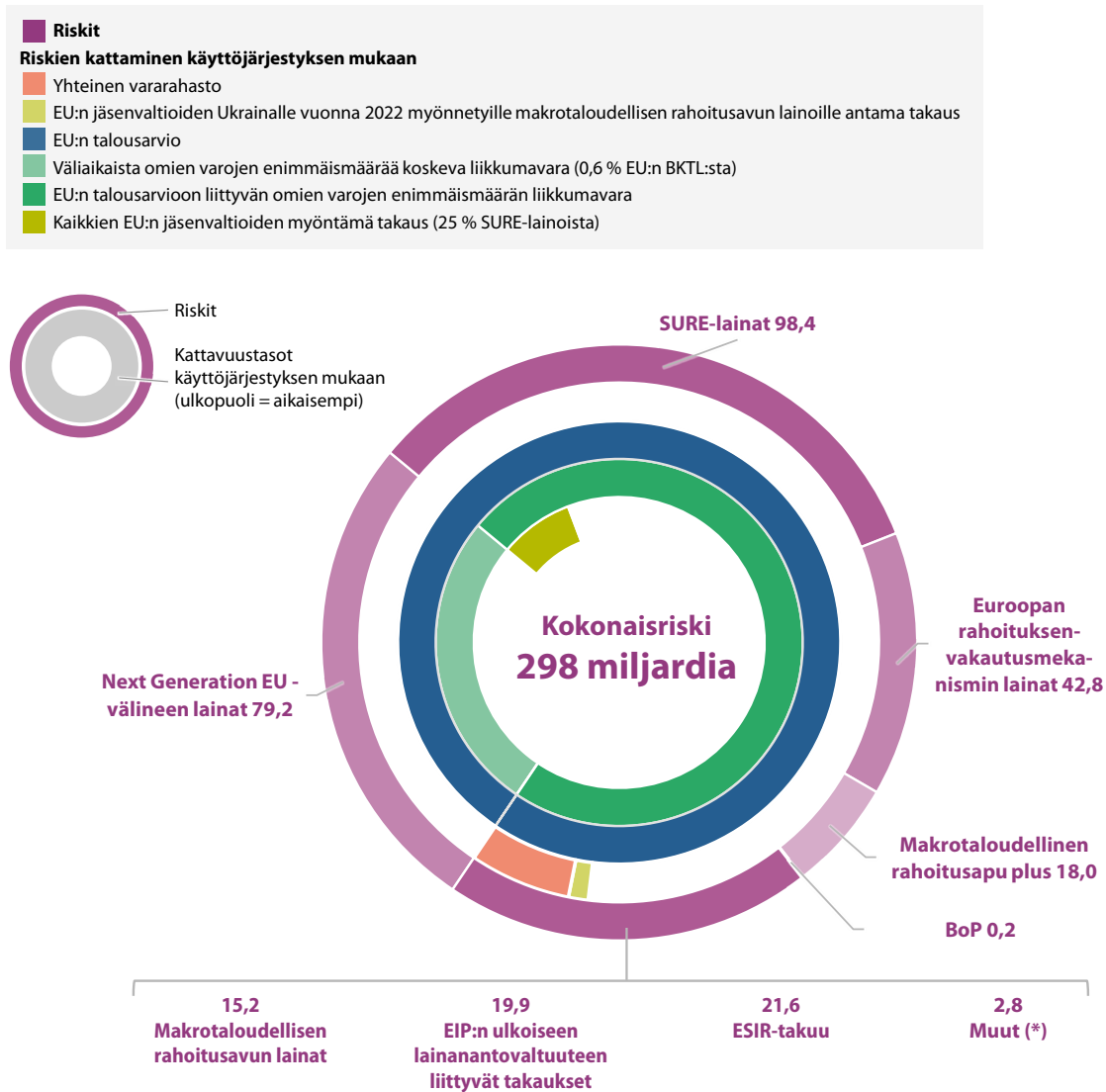
- a) maksuhäiriöiden varalta annetut EU:n talousarviotakuut niille markkinoilta otetuille lainoille, joilla rahoitettiin jäsenvaltioille tai EU:n ulkopuolisille maille maksettuja lainoja
- b) velat, joita saattaa jatkossa syntyä tietyn tapahtuman vuoksi ja jotka esitetään tilinpäätöksessä *ehdollisina velkoina* ja jotka koostuvat maksetuille määrille jo myönnettyistä *talousarviotakuista*⁵⁰.

2.52. Tuloksena saatava EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien määrä oli vuoden 2023 lopussa yhteensä 298,0 miljardia euroa. Se oli kasvanut vuoden 2022 lopun määrästä, joka oli 248,3 miljardia euroa. *Kaaviossa 2.22* esitetään lähteittäin yksityiskohtainen erittely talousarvioon kohdistuvista riskeistä (merkitty violetilla värillä). Riskien kattamista koskevat tasot edustavat eri tasoja, joilla riskit katetaan. Ne esitetään samankeskisinä ympyröinä. Ympyrässä riskialtistusta kuvaavaa kehää lähimpänä oleva kerros edustaa ensimmäisenä käyttöön otettavaa riskien kattamiseen käytettävää tasoa. Ympyrän sisemmät kerrokset kuvaavat riskien kattamiseksi käyttöön otettavia lisäkerroksia.

⁵⁰ EU:n vuoden 2023 konsolidoidun vuotuisen tilinpäätöksen huomautus 4.1.1.

Kaavio 2.22 – EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien kokonaismäärä vuoden 2023 lopussa riskin lähteen ja kattamistavan mukaan

(mrd. euroa)



NGEU	Next Generation EU
SURE	Hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukiväline
ERVM	Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi
MFA+	Makrotaloudellinen rahoitusapu plus Ukrainalle (2023)
BoP	Maksutasetuki
ESIR	Euroopan strategisten investointien rahasto

Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) takuu: 0,5 miljardia euroa, InvestEU:n takuu: 1,4 miljardia euroa, ja Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR+) takuu: 0,6 miljardia euroa; Euratom-lainat: 0,3 miljardia euroa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen ja sovellettavien asetusten perusteella.

2.53. EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin kasvu vuonna 2023 liittyi lähinnä lainoihin, joita otettiin jäsenvaltioille myönnettyjä elpymis- ja palautumistukivälineen 34,1 miljardin euron lisälainoja varten (2022: 27,2 miljardia euroa). Määrästä 5,4 miljardia euroa osoitettiin REPowerEU-lainoihin, ja Ukrainalle myönnettyihin makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoihin myönnettiin 18,0 miljardia euroa. Talousarviotakuista aiheutuvia ehdollisia velkoja koskeva riski kasvoi vuoden 2023 loppuun mennessä 44,0 miljardiin euroon, kun se vuoden 2022 lopussa oli 42,9 miljardia euroa. Tämä johtui pääasiassa siitä, että InvestEU:n takauksen kattamille investoinneille suoritettiin lisää maksuja. Komissio arvioi lokakuussa 2023⁵¹, että kaudella 2024–2027 käytettävissä oleva liikkumavara riittäisi vuoden 2022 lopun tietojen perusteella kattamaan sekä Next Generation EU -välineen ulkopuolisten toimien että Next Generation EU -välineen toimien osalta potentiaaliset tappiot, joita voi aiheutua liikkumavaran avulla tuetuista veloista.

2.54. EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin odotetaan vuosina 2024 ja 2025 kasvavan vuoden 2023 lopussa todettua riskiä suuremmaksi pääasiassa elpymis- ja palautumistukivälineen uusien lainojen vuoksi. Komissio oli vuoden 2023 loppuun mennessä allekirjoittanut jäsenvaltioiden kanssa elpymis- ja palautumistukivälineen lainasopimuksia 290,9 miljardin euron edestä. Lainoista oli vielä maksamatta jäsenvaltioille 211,7 miljardia euroa.

2.55. EU:n lainsäätäjä perusti vuoden 2024 alussa Ukrainan tukivälineen⁵². Tukivälineen yhteydessä maksetaan vuosina 2025–2027 enintään 17 miljardia euroa tukea, jota ei makseta takaisin. Lisäksi rahoitetaan enimmillään 33 miljardin euron määrä lainoja rahoitusmarkkinoilta otettavilla lainoilla, ja niitä tuetaan EU:n talousarvion liikkumavaralla, kuten makrotaloudellinen rahoitusapu plus -lainojen tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin korosti Ukrainan tukivälineestä antamassaan [lausunnossa](#), että tämä toimintatapa sisältää huomattavia riskejä EU:n talousarviolle.

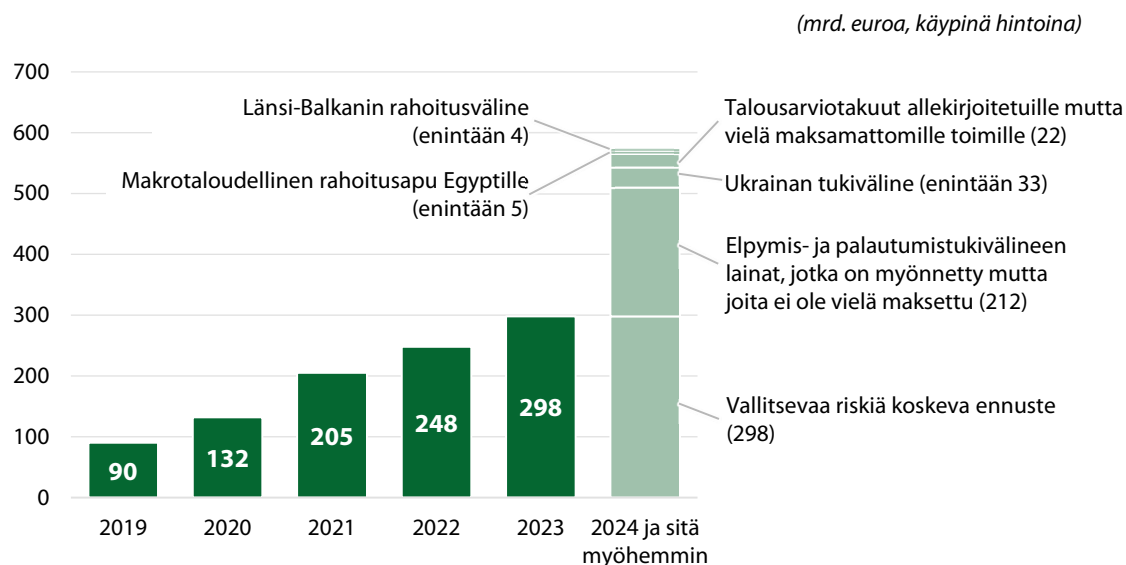
⁵¹ COM(2023) 683.

⁵² Asetus (EU) 2024/792.

2.56. Niinikään vuonna 2024 neuvoston puheenjohtajamaa ja Euroopan parlamentti pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukiväliseen perustamisesta⁵³. Uuden välineen arvo on kuusi miljardia euroa. Määrästä neljä miljardia euroa on lainoja, joiden pääoma maksetaan takaisin vuodesta 2034 alkaen ja joiden erääntymisajat ovat enintään 40 vuotta. Lainojen vakuutena on EU:n yhteiseen vararahastoon maksettava yhdeksän prosentin osuus. Tilintarkastustuomioistuimen uudesta välineestä antamassa lausunnossa suhtauduttiin myönteisesti tähän vararahastoon. Neuvosto ehdotti makrotaloudellista rahoitusapua Egyptille. Tukea maksetaan miljardi euroa vuonna 2024⁵⁴ ja neljän miljardin euron määrä on vielä hyväksyttävänä vuosille 2024–2027⁵⁵.

2.57. Kaaviossa 2.23 verrataan EU:n talousarvioon aiemmin kohdistuneita ja ennakoituja riskejä vuodesta 2019 alkaen.

Kaavio 2.23 – EU:n talousarvioon aiemmin kohdistuneet ja ennakoitut riskit



Huom. Nimellisarvojen mukaiset määrät.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2019–2023 konsolidoitujen tilinpäätösten ja komission tietojen perusteella.

⁵³ Lehdistötiedote, 4. huhtikuuta 2024.

⁵⁴ Päätös (EU) 2024/1144.

⁵⁵ Lehdistötiedote 12. huhtikuuta 2024.

2.58. Kokonaisriski voidaan eritellä vuosikohtaisesti. Tällöin tarkoitetaan enimmäismäärää, joka on katettava EU:n talousarviosta (tai ns. liikkumavaran avulla), jos tiettyä vuonna ilmenee maksuhäiriöitä⁵⁶. Komissio toimitti tilintarkastustuomioistuimelle vuoden 2022 lopussa esitettyihin lukuihin perustuvat tiedot EU:n talousarvioon kohdistuvasta vuotuisesta riskistä, joka johtuu jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille annettavasta rahoitusavusta sekä *ulkoisesta lainanantovaltuudesta*. Riskinalainen määrä oli 8,2 miljardia euroa vuonna 2024 (7,7 miljardia euroa vuonna 2023 ja 7,0 miljardia euroa vuonna 2022). Määrässä ei kuitenkaan ole huomioitu talousarviotakuiden kattamiin muihin ohjelmiin (ESIR, InvestEU, EKRR ja EKRR+) liittyviä vuotuisia riskejä. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2022 suosituksen⁵⁷ julkaista komission arvio vuotuisesta kokonaisriskistä.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan lisää edelleen EU:n tuleviin talousarvioihin kohdistuvia taloudellisia riskejä

2.59. EU:n talousarvioon kohdistuvan Ukrainaan liittyvän riskin määrä kasvoi vuoden 2022 lopun 16 miljardista eurosta 33,7 miljardiin euroon vuoden 2023 lopussa. Määrään sisältyi 18 miljardia euroa makrotaloudellinen rahoitusapu plus -lainoja, 11,6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja, 0,3 miljardia euroa Euratom-lainoja ja 3,8 miljardia euroa talousarviotakuita EIP:n ja muiden rahoituslaitosten myöntämiin lainoihin, joita ei ole maksettu takaisin. Samaan aikaan komissio kirjasi Ukrainalle myönnettyjen makrotaloudellisen rahoitusavun ja makrotaloudellinen rahoitusapu plus -lainojen 8,8 miljardin euron arvonalentumisvähennyksen (2,2 miljardia euroa vuonna 2022). Vähennys perustui lainojen voimassaoloaikana odotettavissa oleviin tappioihin.

2.60. Vuonna 2023 makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä osoitettiin Ukrainalle 18 miljardia euroa tukea erittäin edullisin ehdoin myönnettävinä lainoina, jotka on tarkoitus maksaa takaisin enintään 35 vuodessa vuodesta 2033 alkaen. Poiketen siitä, mitä varainhoitoasetuksessa säädetään⁵⁸, makrotaloudellinen rahoitusapu plus -lainat eivät edellytä varauksia maksukyvyttömyysriskin kattamiseksi⁵⁹, sillä lainat on taattu EU:n talousarvion liikkumavaralla.

⁵⁶ Erityiskertomus 05/2023, kaavio 2.

⁵⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, suositus 2.3 – EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin hallintakyky.

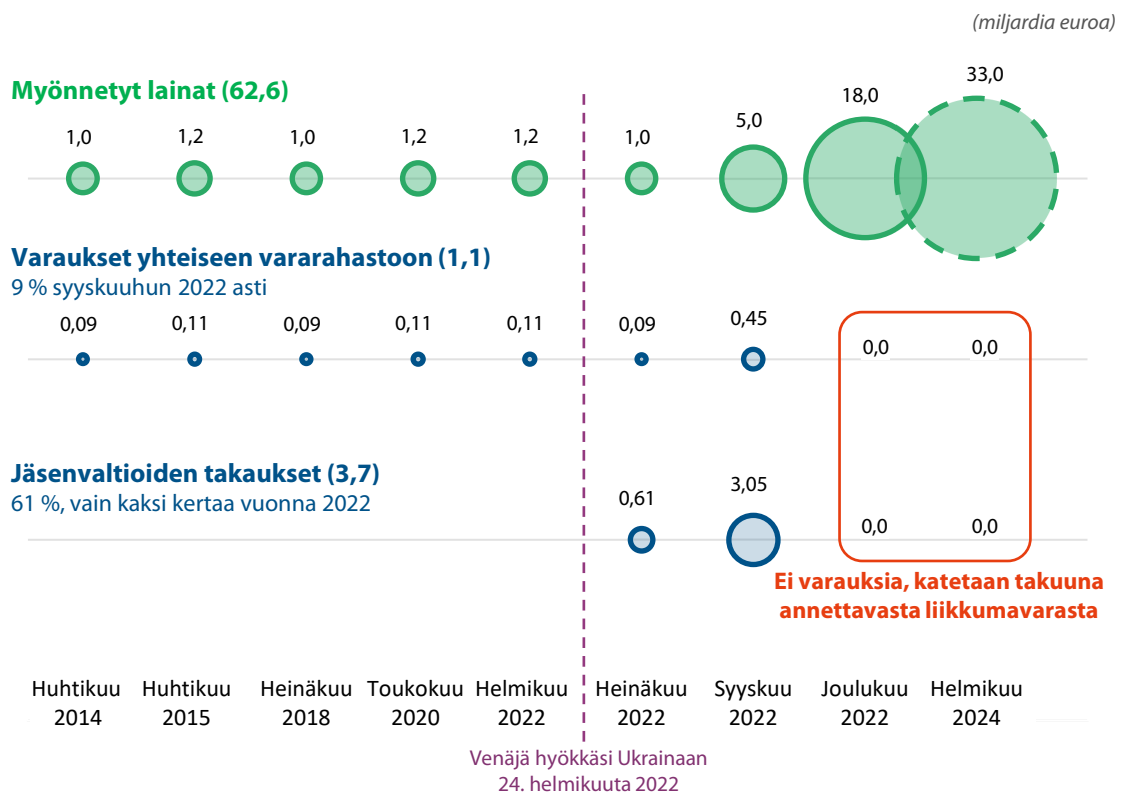
⁵⁸ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 211 artiklan 1 kohta.

⁵⁹ COM(2022) 597, 14 artiklan 3 kohta.

Tilintarkastustuomioistuin korosti tästä aiheesta antamassaan lausunnossa, että mahdollisiin takaisinmaksujen laiminlyönteihin liittyvien riskien siirtäminen tulevaisuuteen voisi aiheuttaa paineita tuleville talousarvioille ja maksutarpeille.

2.61. Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat helmikuussa 2024 Ukrainan tukivälineen perustamisesta (ks. kohta 2.55), jotta Ukrainalle voidaan myöntää rahoitustukea enimmillään 33 miljardin euron lisälainalla vuosina 2024–2027 (ks. kaavio 2.24). Tilintarkastustuomioistuin korosti lausunnossaan, että tällaisesta toimintatavasta aiheutuu huomattavia riskejä EU:n talousarviolle.

Kaavio 2.24 – Ukrainalle vuodesta 2014 alkaen myönnettyjen lainojen aikataulu, mukaan lukien varaukset ja jäsenvaltioiden takaukset



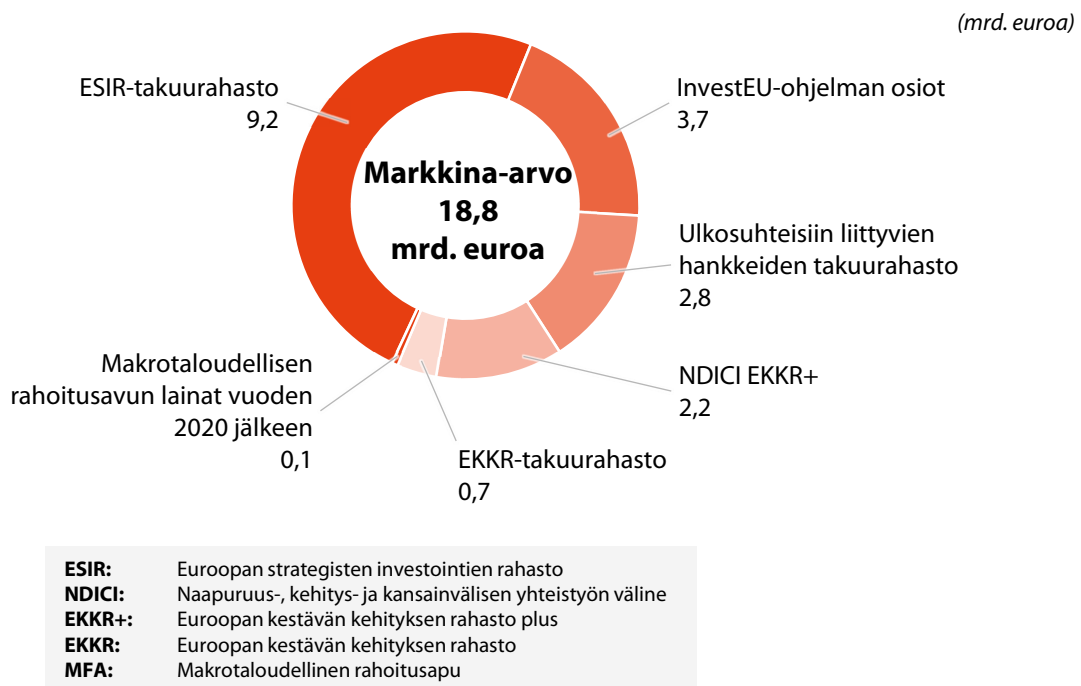
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

Vuoden 2023 myönteisestä tuloksesta huolimatta yhteisen vararahaston kumulatiivinen tulos on edelleen negatiivinen

2.62. Yhteisen vararahaston varoihin on vuodesta 2021 alkaen koottu kaikki rahoitusvälineistä, talousarviotakuista tai rahoitusapuun tarkoitetuista lainoista johtuvia EU:n rahoitusvastuita koskevat varaukset⁶⁰. Komissio voi käyttää yhteistä vararahastoa EU:n ulkopuolisten maiden takausvaateiden tai maksulaiminlyöntien edellyttämien ulosvirtausten kattamiseen ennen kuin käytetään EU:n talousarvion varoja.

2.63. Yhteisen vararahaston varat olivat 31. joulukuuta 2023 yhteensä 18,8 miljardia euroa (14,4 miljardia euroa vuonna 2022) (ks. [kaavio 2.25](#)). Komissio arvioi, että yhteinen vararahasto saa sisäänvirtausten myötä 18,8 miljardia euroa lisää rahoitusta vuosina 2024–2030⁶¹.

Kaavio 2.25 – Yhteinen vararahasto ja sen osat vuoden 2023 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

⁶⁰ Varainhoitoasetus, 212 artikla.

⁶¹ COM(2023) 288, s. 4.

2.64. Komission tavoitteena yhteisen vararahaston hallinnoinnissa on ainakin turvata sijoitettu pääoma (pääoman säilyttäminen)⁶². Vuonna 2023 tulos oli 0,9 miljardia euroa positiivinen sen jälkeen, kun tulos vuonna 2022 oli korkojen nousun seurauksena jäänyt vahvasti negatiiviseksi⁶³. Tästä huolimatta salkun vuonna 2021 tapahtuneesta perustamisesta lähtien todettu kumulatiivinen realisoitumaton taloudellinen tulos oli vuoden 2023 lopussa edelleen negatiivinen (-2,2 prosenttia eli 0,4 miljardia euroa)⁶⁴. Tilintarkastustuomioistuin suositti vuonna 2022⁶⁵, että komission olisi toteutettava kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen riskienlieventämisvälineidensä, myös yhteisen vararahaston, riittävä kapasiteetti. Tämä suositus pysyy edelleen voimassa.

Vuosien 2022 ja 2023 korkea inflaatio vaikuttaa edelleen EU:n talousarvioon

2.65. Rahoituskehysasetuksessa vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät (maksusitoumus- ja maksumäärärahat) vuoden 2018 hintoina⁶⁶. Mukautus käyppiin hintoihin tehdään EU:n vuotuisessa talousarviossa kiinteällä kahden prosentin vuotuisella prosentuaalisella korotuksella (*deflaattori*). Näin ollen kiinteän deflaattorin ja keskimääräisen inflaatioasteen välinen ero heikentää (tai lisää) EU:n talousarvion *ostovoimaa*.

⁶² Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, s. 2.

⁶³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 2.39.

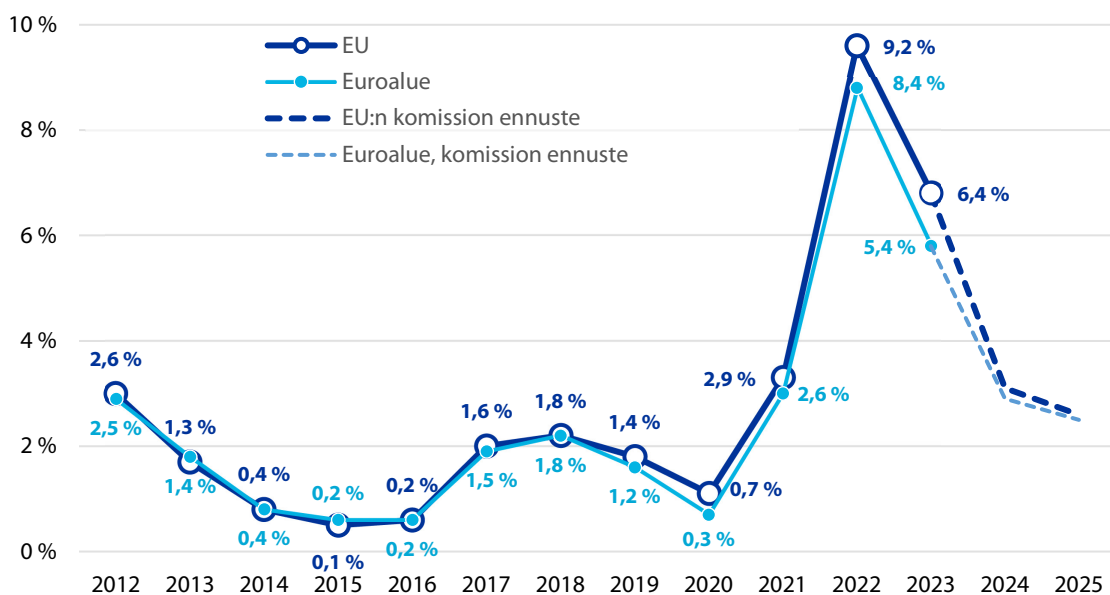
⁶⁴ Yhteisen vararahaston tilinpäätös vuodelta 2023.

⁶⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, suositus 2.3 – EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin hallintakyky.

⁶⁶ Asetus (EU, Euratom) 2020/2093, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU, Euratom) 2024/792, liite I.

2.66. Vuosina 2013–2020 EU:n inflaatioaste oli alle kahden prosentin kynnysarvon. Keskimääräinen inflaatio kuitenkin kiihtyi merkittävästi, 9,2 prosenttiin vuonna 2022, ennen kuin se taas laski 6,4 prosenttiin vuonna 2023⁶⁷ (ks. *kaavio 2.26*). Komission ennusteiden mukaan inflaatio hidastuu EU:ssa keskimäärin 2,7 prosenttiin vuonna 2024 ja 2,2 prosenttiin vuonna 2025, ja euroalueella keskimäärin 2,5 prosenttiin vuonna 2024 ja 2,1 prosenttiin vuonna 2025⁶⁸. Tämä vastaa pitkälti Euroopan keskuspankin nykyisiä ennusteita, joiden mukaan euroalueen inflaatio on 2,7 prosenttia vuonna 2024 ja 2,1 prosenttia vuonna 2025⁶⁹.

Kaavio 2.26 – Keskimääräinen vuotuinen inflaatioaste EU:ssa ja euroalueella (2012–2025)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin ja komission kevään 2024 talousennusteen perusteella.

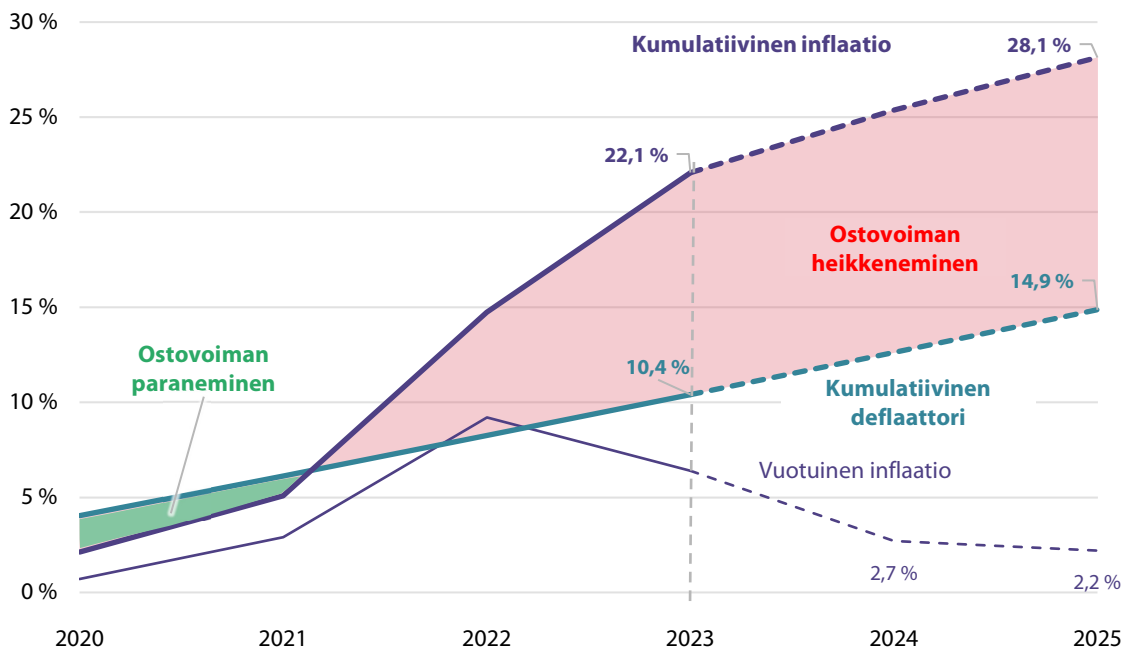
⁶⁷ Eurostatin julkaisema yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi.

⁶⁸ Euroopan komissio, kevään 2024 talousennuste.

⁶⁹ Euroopan keskuspankki, talousnäkyimiä koskevat asiantuntija-arviot, joulukuu 2023.

2.67. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission inflaatioennusteen⁷⁰ perusteella, että EU:n talousarvio voisi menettää noin 13 prosenttia ostovoimastaan vuoden 2025 loppuun mennessä (ks. [kaavio 2.27](#)). Tilintarkastustuomioistuin antoi asiasta suosituksen vuonna 2022⁷¹.

Kaavio 2.27 – Muutokset EU:n talousarvion ostovoimassa (2020–2025)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin ja komission kevään 2024 talousennusteen perusteella.

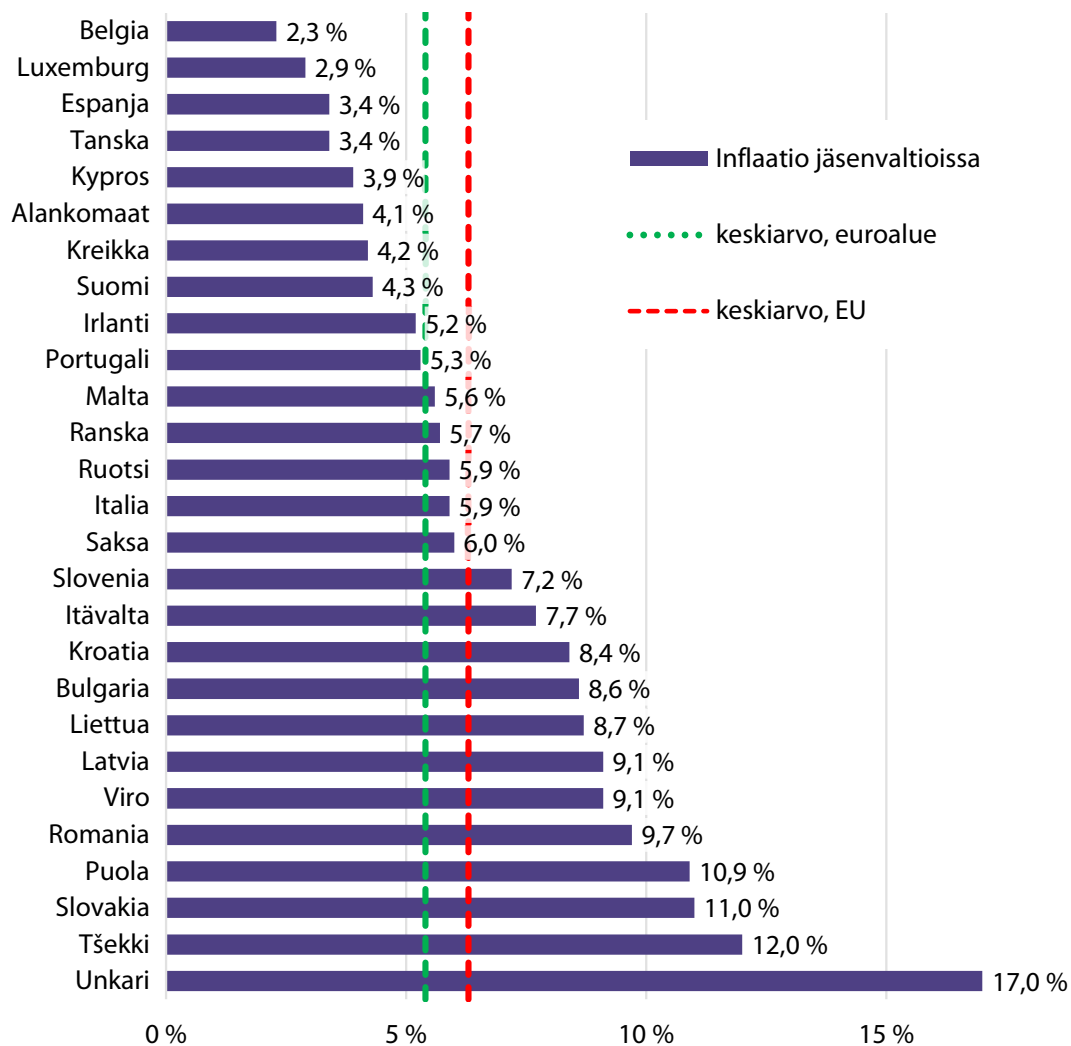
2.68. Inflaatio ja siitä viime vuosina johtunut ostovoiman heikkeneminen lisäsivät riskiä siitä, että EU:n rahastot eivät välttämättä pysty saavuttamaan tavoitteitaan entiseen tapaan. Inflaatio ei kuitenkaan vaikuttanut kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin samalla tavalla (ks. [kaavio 2.28](#)). Tarkistetuissa kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan⁷² 20 jäsenvaltiota (kaikki lukuun ottamatta Tanskaa, Saksaa, Luxemburgia, Maltaa, Alankomaita, Suomea ja Ruotsia) totesi, että tietyt alkuperäisissä suunnitelmissa esitetyt tavoitteet olivat joko osittain tai täysin mahdottomia saavuttaa inflaatiopaineiden vuoksi.

⁷⁰ Euroopan komissio, [kevään 2024 talousennuste](#).

⁷¹ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), suositus 2.2 – Arvioidaan korkean inflaation vaikutuksia EU:n talousarvioon useiden vuosien aikana.

⁷² Elpymisen ja palautumisen tulostaulu, [Country overview](#).

Kaavio 2.28 – Inflaatio jäsenvaltioissa vuonna 2023

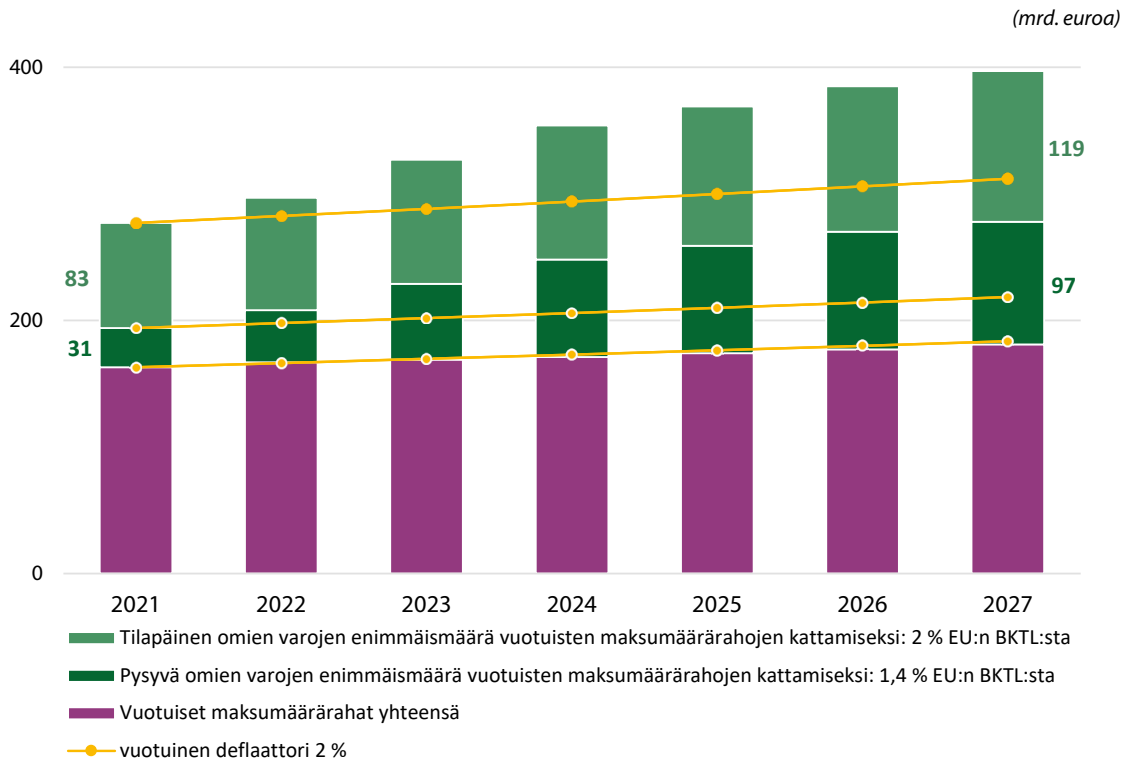


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin ja komission kevään 2024 talousennusteen perusteella.

2.69. Rahoituskehysasetuksessa vahvistettuja vuotuisia enimmäismääriä (maksumäärärahat) korotetaan vain kiinteällä kahden prosentin deflaattorilla (ks. kohta 2.66). BKTL:n kasvun tärkein tekijä on talouskasvu, mutta myös korkea inflaatio lisää jäsenvaltioiden BKTL:ää ja johtaa liikkumavaran kasvuun. Koska liikkumavara takaa EU:n lainanoton, sen laajentaminen vahvistaa EU:n taloudellista uskottavuutta lainanottajana. *Kaaviossa 2.29* esitetään liikkumavaran kasvu talouskasvua ja inflaatiota koskevien komission ennusteiden perusteella⁷³.

⁷³ COM(2023) 320.

Kaavio 2.29 – Talouskasvun ja inflaatio-odotusten arvioitu vaikutus liikkumavaraan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, lähteenä [COM\(2023\) 320, liite](#).

Johtopäätökset ja suositukset

Johtopäätökset

2.70. Vuonna 2023 käytettiin lähes kaikki EU:n talousarviossa käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat. Maksumäärärahoja oli kuitenkin alun perin suunniteltua vähemmän. Vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen käyttö hidastui vuonna 2023, mutta maksupyyntöjen määräaika pidennettiin vuodella. Jäsenvaltiot asettivat etusijalle toimet, joilla pyrittiin edistämään vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan varojen käyttöä ja nopeuttamaan Next Generation EU -välineen täytäntöönpanoa. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen kokonaismaksut olivat näin ollen vain 3,2 prosenttia (12,8 miljardia euroa) vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen kokonaismäärästä. Myös vuonna 2023 käynnistyneen uuden YMP:n alaisuudessa suoritettujen maaseuturahaston maksujen käyttöaste oli vuoden lopussa vaatimaton (yksi prosentti). Ks. kohdat [2.2–2.20](#).

2.71. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen tehdyt muutokset mahdollistivat REPowerEU-luvun sisällyttämisen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin vuonna 2023. Komissio oli vuoden 2023 loppuun mennessä tehnyt kaikki sitoumukset, jotka liittyivät Next Generation EU -välineestä rahoitettaviin elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksiin (337,9 miljardia euroa). Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten 48 miljardin euron vuotuinen kokonaismäärä vuonna 2023 oli odotettua pienempi. Ks. kohdat [2.21–2.26](#).

2.72. EU:n talousarvion ja Next Generation EU -välineen avustusrahoituksen maksattamatta olevat sitoumukset ylsivät vuoden 2023 lopussa ennätystasolle eli 543 miljardiin euroon. Määrän odotetaan kuitenkin pienenevän 322,9 miljardiin euroon vuoden 2027 loppuun mennessä. Ks. kohdat [2.27–2.30](#).

2.73. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen hitaan täytäntöönpanon jatkuminen vuonna 2023 aiheuttaa riskin, että vuonna 2022 tehtyjä sitoumuksia vapautetaan vuodesta 2025 alkaen. Komissio ennusti vuonna 2023, että vuosina 2024–2027 vapautettavien sitoumusten kokonaismäärä on 8,1 miljardia euroa, josta 2,2 miljardia euroa liittyy koheesiopolitiikan rahastoihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vapautettavien sitoumusten merkittävä määrä saattaa vaarantaa EU:n tavoitteiden saavuttamisen. Ks. kohdat [2.33–2.34](#).

2.74. EU:n hajautetusta rahoitusstrategiasta tuli vuonna 2023 vakiolähestymistapa EU:n lainanottoon. EU:n maksamatta olevien lainojen määrä kasvoi 30 prosenttia vuonna 2023 yli 458,5 miljardiin euroon. Määrästä 268,4 miljardia euroa liittyi Next Generation EU -välineeseen. Koska korot ovat nousseet nopeasti, Next Generation EU -välineen lainanotosta aiheutuvat lisäkustannukset voivat nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä olla 17–27 miljardia euroa. Ks. kohdat [2.35–2.50](#). Monivuotisen rahoituskehityksen tarkistuksessa otettiin käyttöön myös toimenpiteitä, joilla puututaan Next Generation EU -välineen ylimääriin rahoituskustannuksiin ja maksujen ruuhkautumiseen (vuonna 2026) liittyviin riskeihin. Ks. kohdat [2.31–2.32](#).

2.75. EU:n talousarvioon EU:n talousarviotakuiden ja ehdollisten velkojen seurauksena kohdistuva riski kasvoi vuosien 2022 ja 2023 välillä 248 miljardista eurosta 298 miljardiin euroon. Vuoden 2023 lopussa oli myönnetty 202 miljardia euroa lisää elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja, joita ei ollut vielä maksettu lainanottajille. Riskien määrä kasvaa näin ollen edelleen. Ks. kohdat [2.51–2.58](#).

2.76. EU:n talousarvioon kohdistuva Ukrainaan liittyvä kasvoi 16 miljardista eurosta 34 miljardiin euroon vuonna 2023, ja se kasvaa entisestään sen jälkeen, kun on sovittu Ukrainan tukivälineen perustamisesta vuoden 2024 alussa. Ukrainalle myönnettävät lisälainat eivät edellytä varauksia, mikä lisää EU:n tuleviin talousarvioihin kohdistuvaa riskiä. Ks. kohdat [2.59–2.61](#).

2.77. Yhteisen vararahaston varojen määrä oli vuoden 2023 lopussa 18,8 miljardia euroa. Vararahaston salkun kumulatiivinen taloudellinen tulos on pysynyt negatiivisena vuodesta 2021 lähtien. Ks. kohdat [2.62–2.64](#).

2.78. Korkea inflaatio vaikutti edelleen EU:n talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission inflaatioennusteen perusteella, että EU:n talousarvio voisi menettää noin 13 prosenttia ostovoimastaan vuoden 2025 loppuun mennessä. Ks. kohdat [2.65–2.69](#).

Suositus

Suositus 2.1 – Lievennetään riskiä siitä, että määrärahoja joudutaan vapauttamaan

Määrärahojen vapauttamisen riskin lieventämiseksi komission olisi seurattava tiiviisti edistymistä toimien valinnassa ja toteutettava tarvittavat toimet riskinalaisten ohjelmien osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä

3. luku

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

Sisällys

	Kohta
Johdanto	3.1.–3.2.
Osa 1 – Tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit	3.3.–3.35.
Johdanto	3.3.–3.8.
EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi	3.9.–3.12.
EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi	3.13.–3.18.
Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista, sekä vapautteen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen	3.19.–3.24.
Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat	3.25.–3.28.
Unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous	3.29.–3.33.
Tärkeimmät institutionaaliset sidosryhmät	3.34.–3.35.
Euroopan parlamentti	3.34.
Euroopan unionin neuvosto	3.35.
Osa 2 – Monivuotisen rahoituskehysten otsakkeeseen 4 kuuluvien ohjelmien tuloksellisuus	3.36.–3.62.
Johdanto	3.36.–3.37.
Analyysin laajuus ja analysointitapa	3.38.
Tuloksellisuusraportoinnin kehys parani	3.39.–3.41.
Nykyisen kauden tuloksellisuustiedot ovat toistaiseksi harvassa ja osoittavat edistymisen olleen hidasta	3.42.–3.43.

Kauden 2014–2020 tuloksellisuustiedot osoittavat hyvää edistystä mutta tietoja on vielä täydennettävä	3.44.–3.56.
Indikaattorit osoittavat edistyksen olleen hyvää, mutta niistä ei selviä, missä määrin tarpeisiin on vastattu	3.44.–3.49.
Ohjelmien kokonaistuloksista ei ole vielä riittävästi tietoa	3.50.–3.53.
IBMF-rahaston tuloksellisuusraportointi sisältää tulevat saavutukset	3.54.–3.56.
Johtopäätökset	3.57.–3.60.
Suosituksset	3.61.–3.62.
Osa 3 – EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta – tilanne vuoden 2020 lopussa	3.63.–3.66.
Osa 4 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2020 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta	3.67.–3.84.
Johdanto	3.67.–3.69.
Huomautukset	3.70.–3.83.
Tarkastuskohteiden kokonaan tai osittain hyväksymien suositusten osuus pysyi korkeana	3.70.
Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpanojen suositusten osuus on hieman pienentynyt	3.71.–3.72.
Euroopan komissio on pannut 68 prosenttia sille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi	3.73.–3.76.
Muut tarkastuskohteet ovat panneet 78 prosenttia niille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi	3.77.–3.79.
Ajallaan täytäntöönpanojen suositusten osuus on kasvanut	3.80.–3.81.
Politiikkojen tai ohjelmien suunnitteluun liittyvissä suosituksissa hyväksymisen, täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden asteet ovat korkeimmat	3.82.–3.83.
Johtopäätös	3.84.

Liitteet

Liite 3.1 – Erityiskertomusten käsittely Euroopan parlamentin valiokunnissa

Liite 3.2 – Esimerkkejä varhaisista toimista, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 erityiskertomuksissa annettujen suositusten perusteella

Liite 3.3 – Esimerkki AMIF-rahaston indikaattoreista ja niiden luokittelusta kausilla 2014–2020 ja 2021–2027

Liite 3.4 – AMIF-rahaston tärkeimpien indikaattoreiden kehitys vuosina 2019–2022 ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen mukaan

Liite 3.5 – AMIF-rahaston ja ISF-BV-rahoitusvälineen indikaattorit ja toteutuneet arvot vuoden 2022 lopussa

Liite 3.6 – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen ”EU:n talousarvion tuloksellisuus – tilanne vuoden 2020 lopussa” perustuvien aiempien suositusten seuranta

Liite 3.7 – Vuoden 2020 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio

Liite 3.8 – Vuoden 2020 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Muut tarkastuskohteet

Johdanto

3.1. Tilintarkastustuomioistuin analysoi vuosittain useita *tuloksellisuuteen* liittyviä näkökohtia: mitkä *tulokset* EU:n talousarviolla, jota komissio toteuttaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, on saatu aikaan¹?

3.2. Tänä vuonna tuloksellisuutta koskevassa luvussa käsitellään seuraavia aiheita:

- o Osa 1 – tuloksellisuutta koskevien vuoden 2023 erityiskertomusten tulokset ja keskeiset viestit sekä asiaan liittyvät tiedot komissiolta sekä budjetti- ja lainsäädäntöviranomaisilta (Euroopan parlamentti ja neuvosto).
- o Osa 2 – uusi osa verrattuna tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin tutkii, miten komissio raportoi *monivuotisen rahoituskehityksen* (MRK) otsakkeen 4 ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” tuloksellisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena on arvioida monivuotisen rahoituskehityksen eri otsakkeita vuorotteluperiaatteella seuraavina vuosina.
- o Osa 3 – EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 kertomuksessa annettujen suositusten täytäntöönpano.
- o Osa 4 – tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2020 julkaisemissa erityiskertomuksissa annettujen suositusten täytäntöönpano.

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 317 artikla.

Osa 1 – Tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit

Johdanto

3.3. Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa tutkitaan, miten hyvin *moitteettoman varainhoidon* periaatteita² on sovellettu EU:n talousarvion toteuttamisessa. Niissä käsitellään keskeisiä tuloksellisuus- ja vaatimustenmukaisuustavoitteita. [Tilintarkastustuomioistuin julkaisi](#) vuonna 2023 yhteensä 29 erityiskertomusta, joissa käsiteltiin monia haasteita, joita EU:lla on eri menoaloilla ja toimintapolitiikkojen eri aloilla.

3.4. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön kohteena olivat seuraavat strategiset osa-alueet, joita tilintarkastustuomioistuin pitää painopisteinä [vuosien 2021–2025 strategiansa](#) mukaisesti:

- o EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi
- o EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi
- o unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista, sekä vapauten, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen
- o ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat
- o unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous.

² [Varainhoitoasetus](#), 33 artikla.

3.5. Kaaviossa 3.1 esitetään yleiskatsaus kaikista vuonna 2023 julkaistuista erityiskertomuksista strategisten osa-alueiden mukaan.

Kaavio 3.1 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellyt strategiset osa-alueet vuonna 2023

 <p>EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erityiskertomus 02/2023: Koheesiopolitiikan sääntöjen mukauttaminen covid-19-pandemian vastatoimena ▪ Erityiskertomus 07/2023: Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä ▪ Erityiskertomus 16/2023: NGEU-välineeseen liittyvä velanhoito komissiossa ▪ Erityiskertomus 26/2023: Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys
 <p>Kilpailukyky</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erityiskertomus 03/2023: Sähkön sisämarkkinoiden yhdyntymisen ▪ Erityiskertomus 11/2023: Koulujen digitalisoimiseen tarkoitettu EU:n tuki ▪ Erityiskertomus 13/2023: Valtuutetut talouden toimijat ▪ Erityiskertomus 15/2023: Akkuja koskeva EU:n teollisuuspolitiikka ▪ Erityiskertomus 27/2023: Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta
 <p>Palautumiskyky ja eurooppalaiset arvot</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erityiskertomus 01/2023: Matkustamista EU:ssa covid-19-pandemian aikana helpottavat välineet ▪ Erityiskertomus 09/2023: Maataloustuotteiden toimitusketjujen turvaaminen covid-19-pandemian aikana ▪ Erityiskertomus 10/2023: Puolustusalan tutkimusta koskeva valmistelutoimi ▪ Erityiskertomus 14/2023: Ohjelmasuunnittelu: <i>Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa</i> ▪ Erityiskertomus 20/2023: Vammaisten henkilöiden tukeminen ▪ Erityiskertomus 21/2023: Naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan lopettaminen

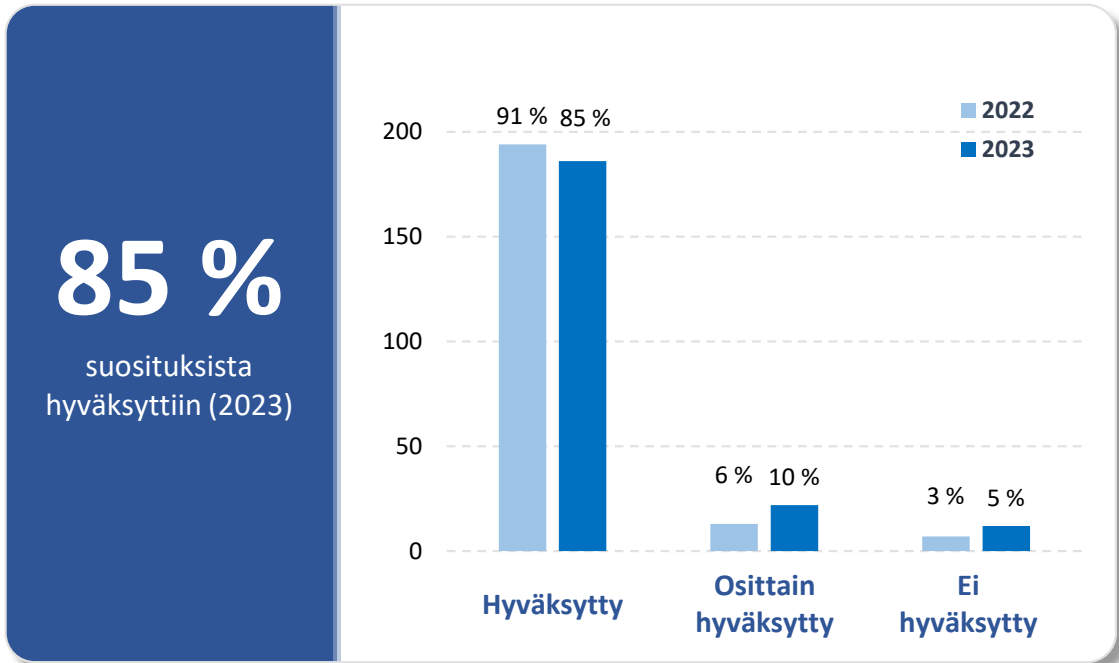
 <p>Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erityiskertomus 04/2023: Maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma + ▪ Erityiskertomus 08/2023: Intermodaalinen tavaraliikenne ▪ Erityiskertomus 17/2023: Kiertotalous ▪ Erityiskertomus 18/2023: EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet ▪ Erityiskertomus 19/2023: Kestävään maaperän hoitoon liittyvät EU:n toimet ▪ Erityiskertomus 22/2023: Merellä tuotettava uusiutuva energia EU:ssa ▪ Erityiskertomus 23/2023: Viinitarhojen rakenneuudistukset ja uusien tarhojen istuttaminen EU:ssa ▪ Erityiskertomus 24/2023: Älykkäät kaupungit ▪ Erityiskertomus 25/2023: EU:n vesiviljelypolitiikka ▪ Erityiskertomus 29/2023: EU:n tuki kestäville biopolttoaineille liikennealalla
 <p>Finanssipolitiikka ja julkinen talous</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erityiskertomus 05/2023: EU:n rahoitusjärjestelyt ▪ Erityiskertomus 06/2023: EU:n koheesio- ja maatalousmenoja koskevat eturistiriidat ▪ Erityiskertomus 12/2023: Pankkien luottoriskin valvonta EU:ssa ▪ Erityiskertomus 28/2023: <i>Julkiset hankinnat</i> EU:ssa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.6. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten kohteilla on oikeus vastata sen esittämiin huomautuksiin³. Näistä vastauksista käy myös ilmi, hyväksyvätkö kohteet tilintarkastustuomioistuimen antamat suositukset, ja ne julkaistaan yhdessä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 erityiskertomuksissa oli 220 suositusta monista eri aiheista (vuonna 2022 suosituksia oli 214). Tarkastuskohteet hyväksyivät 85 prosenttia suosituksista kokonaan ja kymmenen prosenttia osittain (ks. [kaavio 3.2](#)).

³ Ks. edellinen alaviite, 259 artikla.

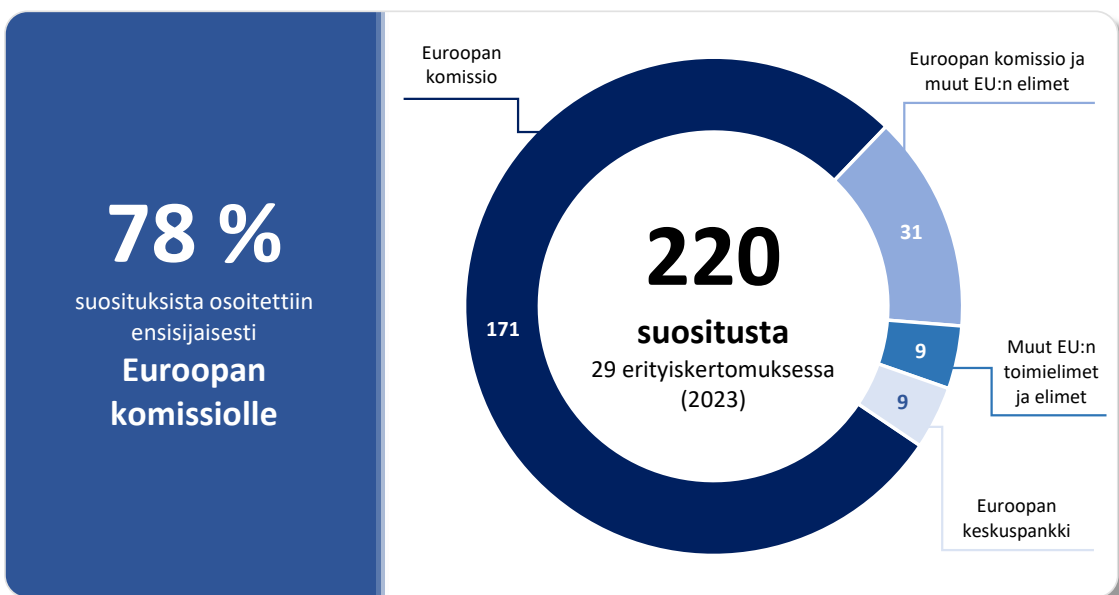
Kaavio 3.2 – Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 erityiskertomuksissa annettujen suositusten hyväksyminen vuoteen 2022 verrattuna



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.7. Tilintarkastustuomioistuin antoi suurimman osan suosituksistaan komissiolle (ks. *kaavio 3.3*).

Kaavio 3.3 – Suositusten jakautuminen tarkastuskohteen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.8. Seuraavissa kohdissa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten keskeiset viestit strategisten osa-alueiden mukaan. Lisäksi esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksia koskevista viittauksista, joita neuvosto on tehnyt tai jotka sisältyvät *vastuuvapautta* koskevaan Euroopan parlamentin päätöslauselmaan. Tilintarkastustuomioistuin viittaa myös erityiskertomuksista Euroopan parlamentin valiokunnissa käytyihin keskusteluihin (ks. *liite 3.1*) ja antaa esimerkkejä komission varhaisista toimista (ks. *liite 3.2*). Nämä tiedot täydentävät komission kantaa, joka on esitetty komission tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin antamissa vastauksissa, eivätkä ne vaikuta tilintarkastustuomioistuimen kolmen vuoden jälkeen toteuttamaan säännölliseen seurantaan.

EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi

3.9. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 neljä erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (ks. *kaavio 3.4*).

Kaavio 3.4 – Kriisin jälkeiseen elpymiseen liittyviä EU:n toimia koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2023 julkaistut erityiskertomukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.10. Covid-19-pandemia toi jäsenvaltioille uusia haasteita EU:n rakennerahastojen täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuin totesi⁴, että komissio oli yleisesti ottaen mukauttanut vuosien 2014–2020 koheesipolitiikan sääntöjä hyvin ja tarjonnut näin enemmän joustavuutta jäsenvaltioille. Koheesipolitiikan käyttöä kriisihallinnan välineenä johtuvasta pitkän aikavälin *vaikutuksesta* ei kuitenkaan ole tehty virallisia arvioita.

3.11. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi⁵, että komissio oli laatinut nopeasti varainhankintastrategian ja organisatoriset järjestelyt *NextGenerationEU-ohjelmaa* varten liikkeeseen lasketuilla EU:n joukkolainoilla hankitun velan hallinnoimiseksi, mikä mahdollisti sen, että tarvittavat varat voitiin asettaa saataville oikea-aikaisesti. Nopeasti rakennettuja velanhoitovalmiuksia on kuitenkin mukautettava, jotta ne olisivat vakiintuneiden parhaiden käytäntöjen mukaisia, eikä komissio keskittynyt riittävästi strategisten tavoitteiden asettamiseen tai tuloksellisuuden mittaamiseen ja siitä raportointiin.

3.12. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 kaksi kertomusta *elpymis- ja palautumistukivälineestä*, jolle on osoitettu rahoitusta 723,8 miljardia euroa.

- o Ensimmäisessä tarkastuksessa havaittiin⁶, että komissio on laatinut suhteellisen lyhyessä ajassa valvontajärjestelmän, johon kuuluvalla laajalla prosessilla voidaan tarkastaa, onko *välitavoitteet* ja *tavoitteet* saavutettu. EU:n tasolla vallitsee kuitenkin yhä varmuus- ja tilivelvollisuusvaje, joka koskee unionin taloudellisten etujen suojaamista.
- o Toisessa tarkastuksessa⁷ todettiin, että edistymistä mitattiin välitavoitteiden, tavoitteiden ja yhteisten indikaattoreiden avulla. Ne kuitenkin keskittyivät tulosten sijasta *tuotoksiin* eivätkä kattaneet kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia. Lisäksi havaittiin, että elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulu oli käyttäjäystävällinen, mutta siinä ilmeni tietojen laatuun ja avoimuuteen liittyviä ongelmia. Elpymis- ja palautumistukivälineen ensimmäiset kertomukset olivat pääosin raportointivelvoitteiden mukaisia, mutta tuloksellisuutta koskevia tietoja oli vähän.

⁴ Erityiskertomus 02/2023.

⁵ Erityiskertomus 16/2023.

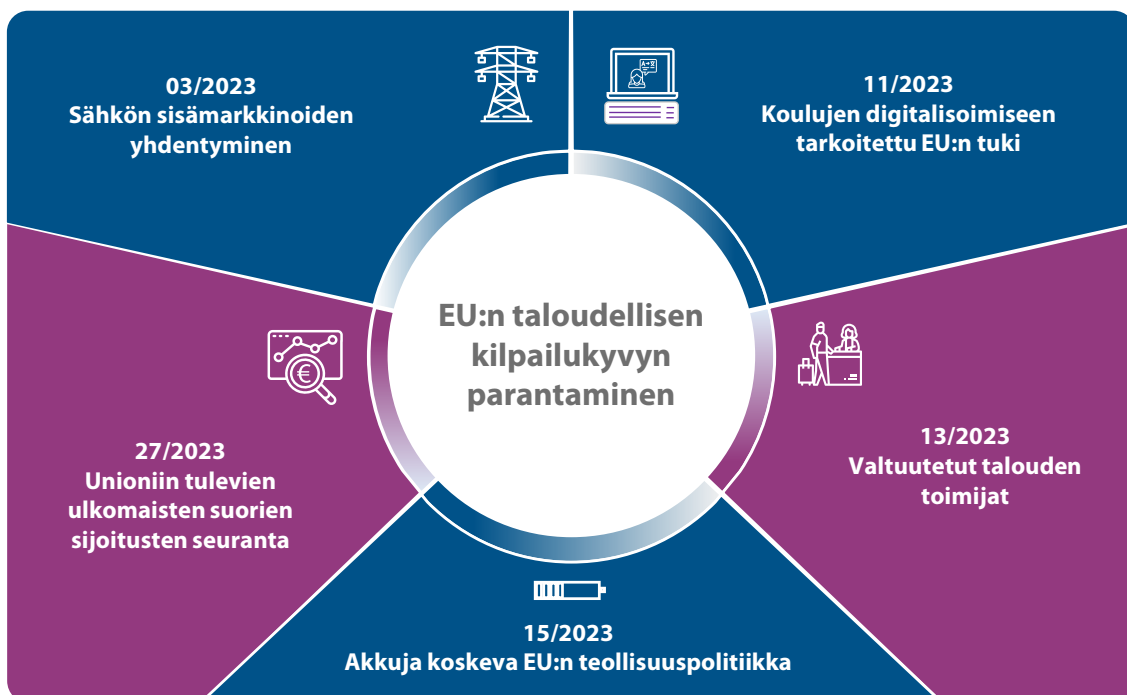
⁶ Erityiskertomus 07/2023.

⁷ Erityiskertomus 26/2023.

EU:n taloudellisen kilpailukyvyyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi

3.13. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 viisi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (ks. [kaavio 3.5](#)).

Kaavio 3.5 – EU:n taloudellista kilpailukykyä koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2023 julkaistut erityiskertomukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.14. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi⁸, että tietyistä merkittävistä edistysaskelista huolimatta EU:n sähkön sisämarkkinoiden yhdentyminen on edennyt hitaasti ja se on ollut epätasaista eri markkinasegmenteillä ja EU:n eri alueilla. Komission valitsemien sääntelyvälineiden vuoksi rajat ylittävän kaupan sääntöjen muodostamasta oikeudellisesta rakenteesta tuli monimutkainen ja toteutus viivästy. EU:n hallintokehyksessä sekä komission ja energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston toteuttamassa seurannassa havaittiin puutteita, eivätkä ne ole siksi parantaneet riittävästi EU:n sähkömarkkinoiden toimintaa.

⁸ Erityiskertomus 03/2023.

3.15. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi⁹, että komissio oli edistänyt vaikuttavasti akkuja koskevaa EU:n teollisuuspolitiikkaa, vaikka seurannassa, koordinoinnissa ja kohdentamisessa oli puutteita. Raaka-aineiden saatavuus oli edelleen merkittävä strateginen haaste EU:n akkujen arvoketjulle.

3.16. Koulutuksen alalla tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁰, että EU:n toimet auttoivat kouluja digitalisointitoimissa, mutta jäsenvaltiot ovat käyttäneet EU-rahoitusta ilman strategista painostusta ja vain pienellä määrällä kouluja oli tarpeeksi nopeat yhteydet digitaalisen koulutuksen koko potentiaalihin hyödyntämiseen.

3.17. EU:lla on järjestelmä, jolla yksinkertaistetaan valtuutettuina talouden toimijoina (AEO) tunnettujen luotettavien elinkeinonharjoittajien tullimenettelyjä. Tilintarkastustuomioistuimen yleinen päätelmä¹¹ oli, että se helpotti laillista kauppaa, paransi toimitusketjun turvallisuutta ja suojasi EU:n taloudellisia etuja. Sen sääntelykehys oli yleisesti ottaen vakaalla pohjalla ja lainsäädäntökehys selkeä ja läpinäkyvä. Tiettyjä käsitteitä ei kuitenkaan ollut määritelty. Komission suorittama ohjelman täytäntöönpanon seuranta ei riittänyt varmistamaan, että jäsenvaltiot myöntävät valtuutetuille talouden toimijoille ohjelman mukaiset etuudet. Komissio ei myöskään järjestelmällisesti seurannut kolmansien maiden kanssa tehtyjen vastavuoroista tunnustamista koskevien sopimusten täytäntöönpanoa. AEO-ohjelmalla ei ollut riittävää tuloksellisuuden mittauskehystä, johon olisi sisältynyt määrällisiä tavoitearvoja ja tavoitteita.

3.18. EU perusti vuonna 2020 puitteet jäsenvaltioiden toteuttamalle ulkomaisten suorien sijoitusten seurannalle sekä mekanismin jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyölle. Tilintarkastustuomioistuin totesi kaikkiaan¹², että komissio oli toteuttanut tarkoituksenmukaisia toimia luodakseen ja pannaakseen täytäntöön kehyksen ulkomaisten suorien sijoitusten seurannalle EU:ssa. EU:ssa oli kuitenkin edelleen merkittäviä rajoitteita, jotka heikensivät kehyksen *vaikuttavuutta* ja *tehokkuutta* turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvien riskien ehkäisemisessä.

⁹ Eryityskertomus 15/2023.

¹⁰ Eryityskertomus 11/2023.

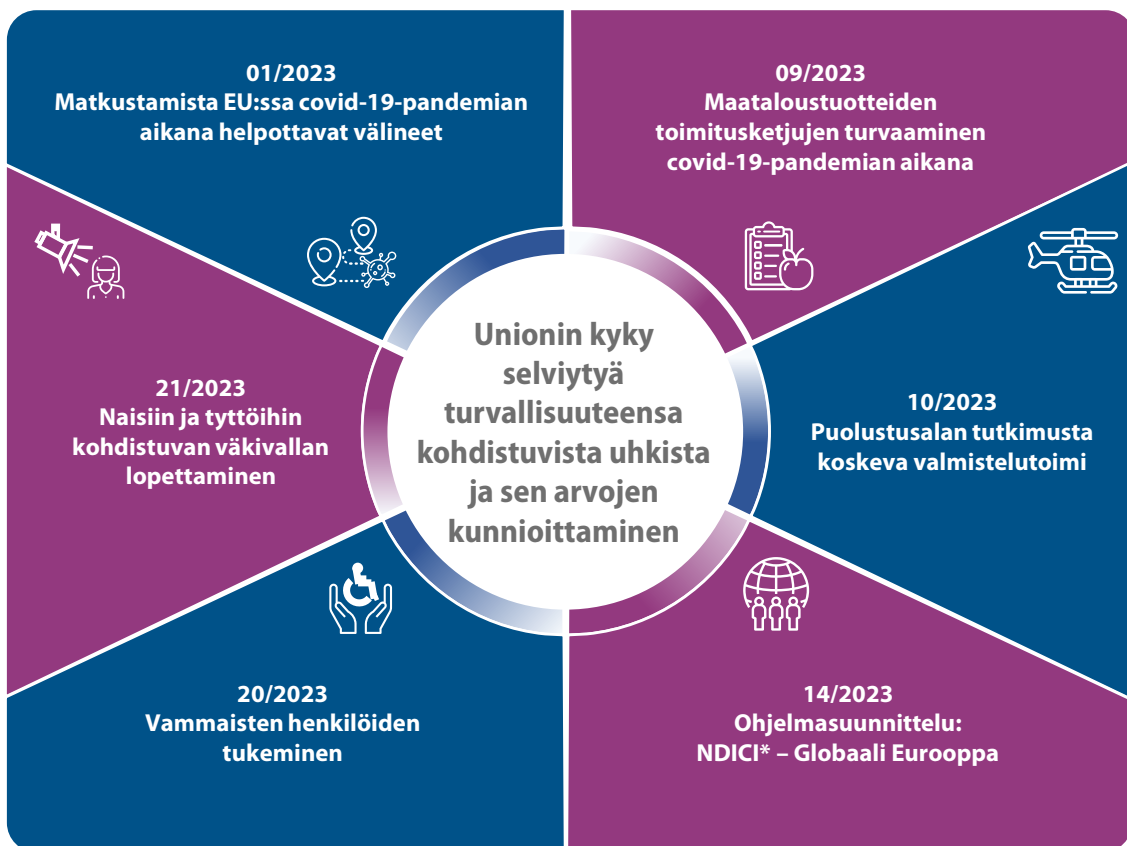
¹¹ Eryityskertomus 13/2023.

¹² Eryityskertomus 27/2023.

Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista, sekä vapauten, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen

3.19. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 kuusi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (ks. *kaavio 3.6*).

Kaavio 3.6 – Selviytymiskykyä ja eurooppalaisia arvoja koskevaan strategiseen osa-alueeseen liittyvät vuonna 2023 julkaistut erityiskertomukset



* Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.20. Covid-19-pandemia vaikutti merkittävästi kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen ja maataloustuotteiden toimitusketjuihin, ja komissio otti sen vuoksi käyttöön poikkeuksellisia tukitoimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin sai vuonna 2023 päätökseen kaksi tätä osa-aluetta koskevaa tarkastusta. Vapaan liikkuvuuden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi¹³, että vaikka komission toimivalta kansanterveyspolitiikan alalla on rajallinen, se oli ehdottanut nopeasti sopivia teknologisia ratkaisuja matkustamisen helpottamiseen EU:ssa pandemian aikana. Näiden välineiden käyttö vaihteli kuitenkin huomattavasti eri jäsenvaltioissa, joten välineiden vaikutus matkustamisen helpottamiseen oli epätasaista. Maataloustuotteiden toimitusketjujen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁴, että komission toimet olivat suurelta osin asianmukaisia, mutta niiden kohdentamisessa oli puutteita jäsenvaltioissa. Komissio antoi nopeasti tavaroiden ja kriittisten työntekijöiden liikkuvuutta koskevia hyödyllisiä suuntaviivoja, jotka lievensivät maatalouselintarvikealalle aiheutuvia häiriöitä. Nopeasti täytäntöön pantua suoraa tukea käyttivät kuitenkin pääasiassa jäsenvaltiot, joilla oli vuoden 2019 lopussa huomattava määrä käyttämättömiä *Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston* (maaseuturahaston) määrärahoja.

3.21. Puolustusalan osalta tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁵, että kokemuksia on jonkin verran hyödynnetty, mutta aikarajoitukset ja vähäiset tulokset heikensivät [puolustusalan tutkimusta koskevan valmistelutoimen](#) merkitystä EU:n puolustusmenojen lisäämisen kokeiluympäristönä.

3.22. EU on hyväksynyt useita strategioita, joilla pyritään parantamaan vammaisten henkilöiden elämää. Tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁶, että [vuosien 2021–2030 strategiassa](#) määriteltiin tavoitteet, mutta joitakin ongelmia jäi ratkaisematta, eikä käytössä oleva seurantajärjestelmä osoittanut, miten EU:n rahoitus auttoi parantamaan vammaisten henkilöiden elämää. Vammaisten henkilöiden keskeiset tasa-arvoindikaattorit eivät olleet yleisesti ottaen osoittaneet merkittävää parantumista viime vuosina. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi erityiskertomuksesta [selkokielisen version](#) kaikilla EU:n kielillä.

¹³ Erityiskertomus [01/2023](#).

¹⁴ Erityiskertomus [09/2023](#).

¹⁵ Erityiskertomus [10/2023](#).

¹⁶ Erityiskertomus [20/2023](#).

3.23. EU käynnisti vuonna 2017 yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien kanssa **Spotlight-aloitteen**. Aloitteen päätavoitteena oli varmistaa, että kaikki – erityisesti syrjäytyneessä ja haavoittuvassa asemassa olevat – naiset ja tytöt voivat elää ilman heihin kohdistuvaa väkivaltaa ja haitallisia käytäntöjä. Tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁷, että aloite oli kunnianhimoinen yritys torjua naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa, mutta sen vaikutus oli rajallinen. Nelivuotinen ohjelma ei riittänyt luomaan pysyviä muutoksia maailmanlaajuisesti.

3.24. Uusi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa (**NDICI – Globaali Eurooppa**) on tärkein rahoitusväline, jonka kautta EU tekee yhteistyötä kumppanimaiden kanssa. Tilintarkastustuomioistuin totesi¹⁸, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) olivat suunnitelleet kattavia maantieteellisiä ohjelmia, jotka vastasivat monenlaisiin kumppanimaiden tarpeisiin ja EU:n prioriteetteihin. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin puutteita menetelmissä, joita käytettiin rahoituksen jakamisessa kumppanimaille, sekä seurantakehyksessä.

¹⁷ Erityiskertomus 21/2023.

¹⁸ Erityiskertomukset 09/2023, 10/2023 ja 14/2023.

Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat

3.25. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 kymmenen erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (ks. [kaavio 3.7](#)).

Kaavio 3.7 – Ilmastonmuutosta, ympäristöä ja luonnonvaroja koskevaan strategiseen osa-alueeseen liittyvät vuonna 2023 julkaistut erityiskertomukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.26. Ilmaston ja energian alalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:

- o EU saavutti vuoden 2020 ilmasto- ja energiatavoitteen, mutta jotkin jäsenvaltiot eivät osallistuneet tavoitteiden saavuttamiseen odotetulla tavalla. Komissio ei kuitenkaan arvioinut, missä määrin tämä edistys johtui toimintapolitiikoista eikä ulkoisista tekijöistä, kuten vuoden 2009 finanssikriisistä ja covid-19-pandemiasta¹⁹.
- o EU:n tukitoimilla edistettiin merellä tuotettavan uusiutuvan energian kehittämistä erityisesti merituulivoiman osalta. Tavoitteet ovat kuitenkin kunnianhimoisia, ja niitä voi olla vaikea saavuttaa²⁰.
- o Pitkän aikavälin näkökulman puuttuminen EU:n biopolttoainepolitiikasta vaikutti investointivarmuuteen. Lisäksi kestävyysongelmat, biomassan saatavuus ja kustannukset rajoittivat biopolttoaineiden käyttöönottoa. Jäte- ja tähdepohjaisten biopolttoaineiden käyttöönotto oli kaiken kaikkiaan odotettua hitaampaa EU:n tutkimusalalle suuntaamasta tuesta huolimatta²¹.

3.27. Luonnonvarojen hoidon osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:

- o Maatalousmaan ja lannan kestävään hoitoon käytettävissä olevia välineitä ei hyödynnetty riittävästi, koska usein standardeja ja niihin liittyviä vaatimuksia ei ollut määritetty kovinkaan kunnianhimoisesti ja toimien kansallinen kohdistaminen oli vähäistä. Niinpä maaperän laadussa oli edelleen huomattavasti parantamisen varaa²².

¹⁹ Erityiskertomus 18/2023.

²⁰ Erityiskertomus 22/2023.

²¹ Erityiskertomus 29/2023.

²² Erityiskertomus 19/2023.

- o Viiniviljelijöiden kilpailukyvyyn parantamista koskevassa poliittisessa kehyksessä oli puutteita suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Siitä puuttuivat asianmukaiset määritelmät, johdonmukaiset strategiat ja asiaankuuluvat indikaattorit. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että ympäristönsuojelu oli otettu tarkastetussa toimenpiteessä ja järjestelmässä huomioon vain osittain, vaikka rahoitusta oli käytettävissä paljon²³.
- o EU:n vesiviljelyn *kestävää kehitystä* edistäviä EU:n strategisia asiakirjoja oli parannettu, ja jäsenvaltioiden tasolla monivuotiset strategiasuunnitelmat olivat yleisesti ottaen linjassa komission suuntaviivojen kanssa. Joissakin ympäristöä koskevissa keskeisissä strategioissa ei kuitenkaan otettu vesiviljelyä asianmukaisesti huomioon. Lisäksi aluesuunnittelu ja lupamenettelyt haittasivat edelleen vesiviljelyalan kasvua²⁴.

3.28. Tilintarkastustuomioistuin käsitteli myös monialaisia ilmasto- ja ympäristöaiheita ja havaitsi seuraavaa:

- o EU:n maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma -aloitteen toimilla saatiin yleisesti ottaen aikaan odotetut tuotokset, mutta kuluja olisi voitu pienentää ja aloitteen vaikutus osoittaa paremmin²⁵.
- o EU:n intermodaalinen tavaraliikenne ei edelleenkään voinut kilpailla tasavertaisesti maantieliikenteen kanssa sääntelyyn ja infrastruktuuriin liittyvien esteiden vuoksi²⁶.
- o Oli vain vähän näyttöä siitä, että komission kiertotalouden toimintasuunnitelmat ja erityisesti kiertotalouden mukaista tuotteiden ja tuotantoprosessien suunnittelua koskevat toimet olisivat vaikuttaneet kiertotalouteen liittyviin toimiin jäsenvaltioissa²⁷.
- o Komissio oli suunnitellut [Lighthouse-ohjelman](#) hyvin ja vastasi siten EU:n kaupunkien ja muiden kuultujen sidosryhmien tarpeisiin. Koska hankeratkaisujen toisintamisen arviointia varten ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia

²³ Erityiskertomus 23/2023.

²⁴ Erityiskertomus 25/2023.

²⁵ Erityiskertomus 04/2023.

²⁶ Erityiskertomus 08/2023.

²⁷ Erityiskertomus 17/2023.

indikaattoreita, tavoitearvoja ja suunnitelmia, komissio ei voinut kunnolla mitata hankkeen kokonaisvaikutusta²⁸.

Unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous

3.29. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 neljä erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (ks. *kaavio 3.8*).

Kaavio 3.8 – Finanssipolitiikkaa ja julkista taloutta koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2023 julkaistut erityiskertomukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.30. EU:n rahoitusjärjestelyt ovat kehittyneet vuosikymmenten kuluessa, ja ne kattavat myös useita talousarvion ulkopuolisia välineitä. Tilintarkastustuomioistuin totesi²⁹, että vaikka talousarvion ulkopuolisten välineiden perustamiseen oli syynsä, EU:n rahoitusjärjestelyiden luomista koskeva pala palalta -lähestymistapa oli johtanut hajanaiseen rakenteeseen, joka ei ole täysimääräisesti julkisen tilivelvollisuuden alainen.

²⁸ Erityiskertomus 24/2023.

²⁹ Erityiskertomus 05/2023.

3.31. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koski EU:n talousarviossa maatalous- ja koheesiomenoihin vaikuttavia eturistiriitoja, todettiin³⁰, että komissiolla ja jäsenvaltioilla oli käytössään toimintakehys eturistiriitojen ennaltaehkäisyä ja hallintaa varten, mutta läpinäkyvyyden edistämiseksi ja riskialttiiden tilanteiden havaitsemiseksi oli yhä puutteita.

3.32. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, jossa tutkittiin tapaa, jolla Euroopan keskuspankki (EKP) arvioi pankkeihin kohdistuvia riskejä (esim. luottoriskiä, hallintotapaa, likviditeettiä ja liiketoimintamallia), havaittiin³¹, että vaikka EKP oli tehostanut toimiaan, EKP:n oli tehtävä enemmän saadakseen lisää varmuutta siitä, että luottoriskin hallinta ja kattaminen toteutuvat asianmukaisesti.

3.33. Julkiset hankinnat EU:ssa ovat keskeinen osa EU:n sisämarkkinoita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi³², että julkisiin hankintoihin liittyvä kilpailu oli vähentynyt viime vuosikymmenen aikana ja että EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien vuoden 2014 uudistus ei ollut näyttänyt kääntäneen tätä suuntausta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n kilpailun varmistamiseksi vuonna 2014 tekemän uudistuksen keskeisiä tavoitteita, kuten hankintamenettelyjen yksinkertaistamista ja lyhentämistä, ei ollut saavutettu. Osalla tavoitteista saattoi olla jopa kilpailua vähentävä vaikutus.

³⁰ Erityiskertomus 06/2023.

³¹ Erityiskertomus 12/2023.

³² Erityiskertomus 28/2023.

Tärkeimmät institutionaaliset sidosryhmät

Euroopan parlamentti

3.34. Euroopan parlamentin varainhoitovuodelta 2022 myöntämää vastuuvapautta koskevassa päätöslauselmassa viitattiin kuuteen³³ tilintarkastustuomioistuimen 29 kertomuksesta. Esimerkiksi:

- o Puolustusalan tutkimusta koskevaa valmistelutoimea käsittelevän kertomuksen³⁴ osalta Euroopan parlamentti kehotti komissiota tekemään *varauksia* niin, että varmistetaan riittävät määrärahat ja ammattitaitoinen henkilöstö puolustusalan yhteistyön ja investointien tehostamiseksi ja Euroopan puolustusrahaston täytäntöönpanemiseksi.
- o NDICI – Globaali Eurooppa -välinettä koskevan kertomuksen³⁵ osalta Euroopan parlamentti korosti, että on tärkeää saavuttaa kaikki välineessä esitetyt meno- ja ohjelmataavoitteet, ja kehotti antamaan kattavaa tietoa saavutetusta edistyksestä.
- o Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehystä koskevan kertomuksen³⁶ osalta Euroopan parlamentti suositteli, että tulevaisuudessa tulosperusteisia välineitä toteutettaessa välitavoitteet ja tavoitteet määritellään selkeästi ja yhdistetään oikea-aikaisesti, jotta vältetään vastuuvollisuuteen liittyvät puutteet ja helpotetaan tuotosten ja tulosten mittaamista.

³³ Erityiskertomukset 06/2023, 09/2023, 10/2023, 14/2023, 16/2023 ja 26/2023.

³⁴ Erityiskertomus 10/2023.

³⁵ Erityiskertomus 14/2023.

³⁶ Erityiskertomus 26/2023.

Euroopan unionin neuvosto

3.35. Neuvosto laati huhtikuun 2024 loppuun mennessä päätelmät 20:stä tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 julkaisemasta kertomuksesta, joita oli kaikkiaan 29. Kaiken kaikkiaan päätelmissä tuettiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, ja niissä esitettiin esimerkiksi seuraavat lisähuomautukset:

- o Koheesiopolitiikan sääntöjen mukauttamista covid-19-pandemian vastatoimena koskevan kertomuksen³⁷ osalta neuvosto kehotti komissiota analysoimaan, miten koheesiopolitiikan varojen käyttö viimeaikaisten kriisien vastatoimena vaikuttaa politiikan pitkän aikavälin tavoitteisiin. Lisäksi neuvosto kehotti seuraamaan tiiviisti *REACT-EU-välineen varojen käyttöä*.
- o Intermodaalista tavaraliikennettä koskevan kertomuksen³⁸ osalta neuvosto muistutti, että investointeja on täydennettävä asianmukaisilla EU:n tason sekä yksityisen sektorin ja kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason rahoitusvaroilla julkisen liikenneverkon asianmukaisen toiminnan ja ylläpidon varmistamiseksi.
- o Kiertotaloutta koskevan kertomuksen³⁹ osalta neuvosto kehotti komissiota yhdessä jäsenmaiden kanssa arvioimaan, helpottavatko rakennerahastoja koskevat asetukset ja suuntaviivat sekä kaikki muut käytettävissä olevat rahoituslähteet riittävästi hankkeiden rahoittamista koko kiertotalouden arvoketjussa ja kannustavatko ne siihen.

³⁷ Eryiskertomus [02/2023](#).

³⁸ Eryiskertomus [08/2023](#).

³⁹ Eryiskertomus [17/2023](#).

Osa 2 – Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 4 kuuluvien ohjelmien tuloksellisuus

Johdanto

3.36. Saadaksesen lisätietoja EU:n talousarvion tuloksellisuudesta tilintarkastustuomioistuin analysoi tänä vuonna saatavilla olevia tuloksellisuustietoja valitusta monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeesta. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi otsakkeeseen 4 ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” sekä seuraaviin kahteen rahastoon: *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto* (AMIF) ja *yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto* (IBMF), joka koostuu *rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä* (BMVI) ja *tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä* (CCEI). Näiden rahastojen **osuus** monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 4 kokonaismäärärahoista (22,7 miljardia euroa) *ohjelmakaudella* 2021–2027 on 62,5 prosenttia. Jäljelle jäävä otsakkeen 4 talousarvio koskee erillisvirastoja. Tämän kertomuksen kahdeksannessa luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen menojen *sääntöjenmukaisuudesta*.

3.37. Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeesta rahoitettujen ohjelmien kattavia tuloksellisuustietoja on paremmin saatavilla lähempänä ohjelmakauden loppua ja sen jälkeen. Koska **AMIF-** ja **IBMF-**rahastojen täytäntöönpano kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen osalta on vasta alkuvaiheessa, vuosien **2021 ja 2022 vuosuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa** raportoidaan pääasiassa aiempien, kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen rahastojen täytäntöönpanosta. AMIF-rahasto oli käytössä jo edellisellä kaudella, mutta BMVI:n osalta vastaava rahasto kaudella 2014–2020 oli *sisäisen turvallisuuden rahastoon kuuluva ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline* (ISF-BV). CCEI on kaudeksi 2021–2027 perustettu uusi väline.

Analyysin laajuus ja analysointitapa

3.38. Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen, joka on EU:n talousarviota koskeva komission korkean tason vuotuinen tuloksellisuuskertomus, sekä tarkastustyönsä tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin ei tehnyt tarkastustyötä jäsenvaltioiden tasolla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, sovellettiinko komission tuloksellisuusraportoinnin kehystä asianmukaisesti vuosien 2021 ja 2022 vuotuisten hallinto- ja tuloksellisuuskertomusten monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 4 *ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa*. Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon aiemman tarkastustyönsä ja tutki, miten indikaattoreita käytettiin tuloksellisuuden raportoinnissa. Lisäksi se tarkasti ohjelmien tuloksellisuutta koskeviin lausuntoihin sisältyvien indikaattoreiden valinnan. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, miten indikaattorit olivat muuttuneet edellisestä ohjelmakaudesta.

Tuloksellisuusraportoinnin kehys parani

3.39. Jäsenvaltiot ovat toimittaneet ohjelmakautta 2014–2020 koskevia *vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia*, joista viimeinen on toimitettava 31. joulukuuta 2024 mennessä. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ohjelmakautta 2021–2027 koskeva vuotuinen tuloksellisuuskertomus. Raportointi on kehittynyt kausien 2014–2020 ja 2021–2027 välillä⁴⁰, ja talous- ja tuloksellisuustietoja raportoidaan useammin (ks. [taulukko 3.1](#)).

Taulukko 3.1 – Raportointikehykset, 2014–2020 v. 2021–2027

Vuotuisen täytäntöönpanokerto-muksen / tulokselli-suuskertomuksen pääkohdat	Raportoinnin tiheys	
	2014–2020	2021–2027
Selostusosa	kerran vuodessa	kerran vuodessa
Rahoitustaulukot	kerran vuodessa	viisi kertaa vuodessa
Indikaattoritaulukko	kerran vuodessa	kaksi kertaa vuodessa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin rahastokohtaisten asetusten perusteella.

⁴⁰ Yhteistyössä hallinnoitavia EU:n varoja, kuten AMIF- ja IBMF-rahastoja, koskevista yhteisistä säännöksistä annetun [asetuksen \(EU\) 2021/1060](#) 41 ja 42 artikla.

3.40. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että indikaattoreita koskeva lähestymistapa on parantunut. Lainsäädännöllä⁴¹ otettiin käyttöön vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oltava menetelmät tuloskehityksen laatumiseksi ja niiden on asetettava se komission saataville pyydettäessä. Vuosien 2014–2020 rahastokohtaisissa asetuksissa⁴² vahvistettiin tavoitteiden mukaiset indikaattorit tekemättä eroa tuotosten ja tulosten välillä, kun taas vuosien 2021–2027 rahastokohtaisissa asetuksissa⁴³ vahvistettiin tavoitteita koskevat tuotos- ja *tulosindikaattorit* sekä keskeiset tuloksellisuusindikaattorit (otos tuotos- ja tulosindikaattoreiden joukosta). Lisäksi komissio laati *metadatatjoukon*, jossa esitetään nykyisen ohjelmakauden indikaattorien tärkeimmät ominaisuudet (esim. määritelmä, mittayksikkö, tiheys, tietolähde, tieto siitä, kattaako indikaattori tuotokset vai tulokset).

3.41. Vuoden 2024 talousarvioesitystä koskevien komission *tuloksellisuustietotaulukoiden* mukaan komissio luokitteli suurimman osan sekä AMIF-rahaston että ISF-BV-rahoitusvälineen vuosien 2014–2020 indikaattoreista tulosindikaattoreiksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoi kuitenkin vuoden 2019 tuloksellisuutta koskevassa vuosikertomuksessaan⁴⁴, että kaksi kolmasosaa kyseisen kauden indikaattoreista oli tuotosindikaattoreita. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että luokittelun tarkkuus parani ohjelmakaudella 2021–2027. Esimerkkejä näihin indikaattoreihin tehdyistä parannuksista on *liitteessä 3.3*.

⁴¹ Ks. edellinen alaviite, 17 artikla.

⁴² AMIF-rahastoa koskeva [asetus \(EU\) N:o 516/2014](#) ja ISF-BV-rahoitusvälinettä koskeva [asetus \(EU\) N:o 515/2014](#).

⁴³ AMIF-rahastoa koskeva [asetus \(EU\) 2021/1147](#) ja IBMF-BMVI-rahastoa koskeva [asetus \(EU\) 2021/1148](#).

⁴⁴ Vuoden 2019 kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta, kohta 5.14.

Nykyisen kauden tuloksellisuustiedot ovat toistaiseksi harvassa ja osoittavat edistymisen olleen hidasta

3.42. Monivuotisen rahoituskehityksen kauden 2021–2027 ensimmäisten kahden vuoden jälkeen ohjelmien täytäntöönpano on vielä alkuvaiheessa. Sen vuoksi vuoden 2022 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa raportoidaan pääosin, että tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty vain vähän. Muiden *yhteistyössä hallinnoitavien* ohjelmien tavoin AMIF- ja BMVI-rahastoa koskevat jäsenvaltioiden ohjelmat hyväksyttiin vasta vuoden 2022 viimeisellä neljänneksellä. Lisäksi edellisen ohjelmakauden vastaavien rahastojen jatkaminen yhdellä vuodella on saattanut osaltaan vaikuttaa kuluvan kauden ohjelmien myöhäiseen aloittamiseen.

3.43. AMIF-rahaston osalta kaikki vuoden 2022 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa oleviin ohjelmien tuloksellisuutta koskeviin lausuntoihin sisältyvät *keskeiset tuloksellisuusindikaattorit* osoittivat, että tavoitearvon saavuttamisessa ei ollut edistytty lainkaan. Komissio totesi näissä lausunnoissa, että edistymistä ei ollut mahdollista arvioida mielekkäällä tavalla. IBMF-rahaston osalta raportoitiin, että ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa esitetyistä kahdeksasta keskeisestä tuloksellisuusindikaattorista vain yhden kohdalla tavoitteen saavuttamisessa oli edistytty (12 prosenttia) ja muiden kohdalla ei ollut edistytty lainkaan. Edistymistä havaittiin indikaattorissa, joka koski asianmukaisilla välineillä varustettujen rajanylityspaikkojen ja tullilaboratorioiden prosenttiosuutta ja joka kuuluu tullitarkastusten edistämistä koskevaan erityistavoitteeseen.

Kauden 2014–2020 tuloksellisuustiedot osoittavat hyvää edistystä mutta tietoja on vielä täydennettävä

Indikaattorit osoittavat edistyksen olleen hyvää, mutta niistä ei selviä, missä määrin tarpeisiin on vastattu

3.44. Useimmat AMIF-rahaston ja ISF-BV-rahoitusvälineen indikaattorit osoittavat että, niiden tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty hyvin. Tilintarkastustuomioistuin analysoi AMIF-rahaston tuloksellisuutta [EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa vuoden 2019 kertomuksessa](#). AMIF-rahaston keskeisille tuloksellisuusindikaattoreille asetettujen tavoitearvojen saavuttamisessa edistyttiin merkittävästi vuosina 2019–2022 (ks. [liite 3.4](#)), useimpien osalta lähes 50 prosenttia tai enemmän. Kyseiset tavoitearvot esitetään ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa vuodelta 2022. AMIF-rahaston tulokset olivat kuitenkin odotettua heikommalla maahanmuuttajien palauttamisen helpottamisessa, ja ISF-BV-rahoitteisten porttien kautta tehtyjen automaattisten rajanylitysten määrä oli kaukana tavoitteesta. Covid-19-pandemiaan liittyvät matkustusrajoitukset vaikuttivat erityisesti edistymiseen.

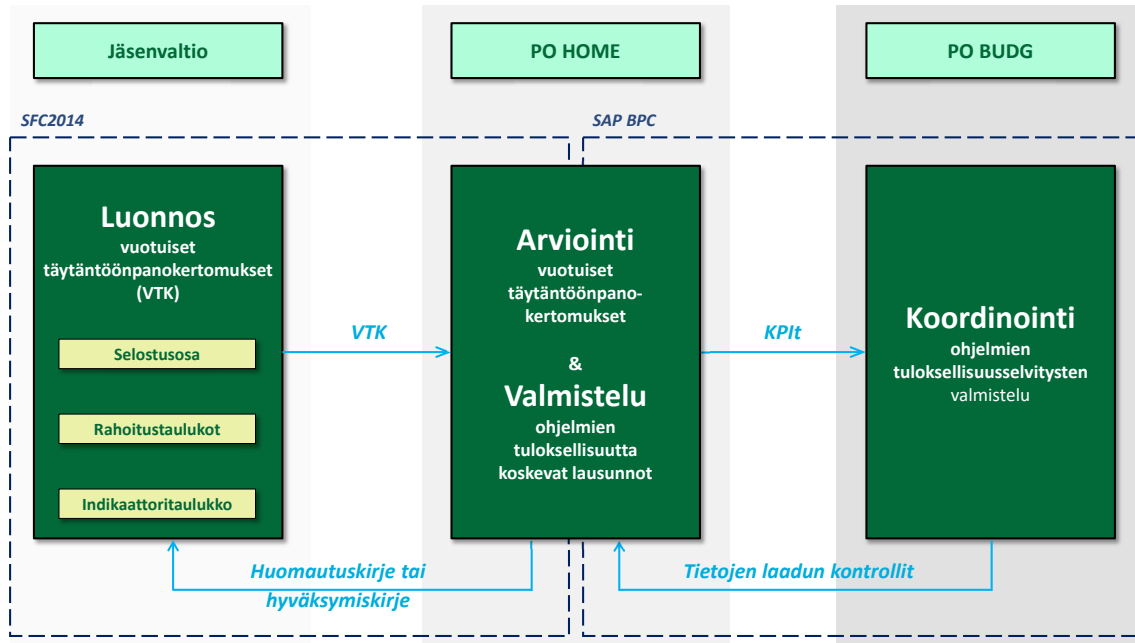
3.45. Tavoitteet ovat jäsenvaltioiden kumulatiivisia lukuja. Tilintarkastustuomioistuimen [vuoden 2019 kertomuksessa EU:n talousarvion tuloksellisuudesta](#) todettiin, että määrällisiä tarpeita ei ollut sisällytetty tuloksellisuusraportoinnin kehikseen. Keskeiset tuloksellisuusindikaattorit saattavat osoittaa, että tavoitteet on saavutettu, mutta tarvitaan komission arviointi, jotta voidaan selvittää, missä määrin rahoitetut toimet ovat vastanneet tarpeisiin EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla (ks. kohta [3.51](#)).

3.46. Esimerkiksi vuosien 2014–2020 indikaattorin ”Apua saaneiden henkilöiden kokonaismäärä” tavoite oli 1,3 miljoonaa ihmistä vuoden 2022 loppuun mennessä. Ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen mukaan tavoite saavutettiin 100-prosenttisesti, vaikka apua annettiin 3,5 miljoonalle ihmiselle, mikä ylitti tavoitteen lähes kolminkertaisesti. Kaksikymmentäkaksi jäsenvaltiota edistyi yli 100-prosenttisesti tämän indikaattorin osalta.

3.47. Kun jäsenvaltio ehdottaa tavoitearvoja indikaattoreille (laatiessaan erityisiä jäsenvaltioiden ohjelmia), komissio tarkastaa ne. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio ei kaudella 2014–2020 aina varmistanut, että tavoitearvot tarkistettiin asianmukaisesti vastaamaan tarpeiden ja jäsenvaltioiden strategioiden muutoksia. Tästä seurasi, että tavoitearvot olivat joskus virheellisiä. Esimerkiksi AMIF-rahaston kauden 2014–2020 indikaattorin ”Apua saaneiden henkilöiden kokonaismäärä” tavoitearvo yhdelle suuremmista jäsenvaltioista oli 13 000 henkilöä, mikä oli yksi prosentti kaikkien keskeisten tuloksellisuusindikaattorien edistymisestä ohjelman tasolla. Vuoden 2022 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa raportoitiin, että kyseinen jäsenvaltio antoi apua yli 150 000 henkilölle, mikä ylitti tavoitteen yli 12-kertaisesti.

3.48. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot käyttivät yhteistä rahastojen hallinnoinnin tietojärjestelmää (SFC2014) toimittaakseen vuotuiset täytäntöönpanokertomuksensa (jotka sisältävät tietoja indikaattoreista) komissiolle (ks. [kaavio 3.9](#)). Molempien tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien rahastojen osalta komissio totesi ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa, että tuloksellisuuden seurannan laatua oli tarpeen parantaa säännöllisemmällä ja luotettavammalla tulosindikaattoreita koskevalla tiedoilla. BUDG-pääosaston suorittamia tarkastuksia, jotka koskivat vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen liittyviä tuloksellisuustietoja, käsiteltiin tilintarkastustuomioistuimen [katsauksessa vuotuisesta hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksesta varainhoitovuodelta 2022](#). Tarkastukset koostuivat pääasiassa tietojen täydellisyyden, esitystavan ja kohtuullisuuden todentamisesta.

Kaavio 3.9 – Tiedonkulku vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista ohjelmien tuloksellisuutta koskeviin lausuntoihin ja vastaaviin tarkastuksiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.49. Tilintarkastustuomioistuin testasi kauden 2014–2022 keskeisten tuloksellisuusindikaattoreiden tietojen oikeellisuuden tarkastamalla neljä indikaattoria vuoteen 2022 liittyvien ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen osalta. Samoin se testasi vuoteen 2021 liittyvien ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen osalta yhden indikaattorin, jota sovellettiin 12 jäsenvaltioon ja kaikkiin kauden 2014–2022 vuosiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tiedot oli toimitettu kaikissa tapauksissa asianmukaisesti SFC2014-järjestelmässä. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että HOME-pääosasto esittää yleensä kommentteja jäsenvaltioiden vuotuisen täytäntöönpanokertomusten luonnoksissa toimittamista indikaattoritiedoista. Joskus HOME-pääosasto katsoi, että jäsenvaltioiden raportoimat indikaattoriarvot olivat epätarkkoja. Tällöin se käytti laadultaan parempana pitämiään tietoja, joita oli saatavilla muista lähteistä (esimerkiksi EU:n raja- ja merivartiostosta *Frontexista*). Yksi otokseen poimituista suhteellisen pienistä jäsenvaltioista esimerkiksi ilmoitti virheellisesti, että se oli tukenut kymmentä kansallista koordinoitikeskusta, ja komissio korjasi määrän yhteen ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa.

Ohjelmien kokonaistuloksista ei ole vielä riittävästi tietoa

3.50. Edistyminen ohjelmien tavoitteiden saavuttamisessa antaa hyödyllistä tietoa rahaston vaikutuksesta toimintapolitiisiin tavoitteisiin. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi [vuoden 2019 kertomuksessaan EU:n talousarvion tuloksellisuudesta](#), indikaattorit ovat kuitenkin vasta ensimmäinen vaihe tuloksellisuuden analysoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmien kokonaistuloksista ei ole vielä riittävästi tietoa.

3.51. Kuten muistakin meno-ohjelmista, komissio tekee AMIF-rahastosta ja ISF-BV-rahoitusvälineestä väli- ja *jälkiarviointeja* monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmakauden aikana. Kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen vastaavia ohjelmia koskevat väliarviointit tehtiin vuonna 2018, ja niissä todettiin, että ohjelman kokonaistuloksia arvioitaisiin jälkiarvioinnissa. Lisäksi raporteissa tuotiin esiin ongelmia jäsenvaltioiden tuloksellisuustiedoissa. Rahastokohtaisessa lainsäädännössä jälkiarviointi suunniteltiin tehtäväksi kesäkuussa 2024, mutta sitä lykättiin vuodella. Viivästyksen syynä oli Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan alkaminen helmikuussa 2022. Sodan seurauksena Ukrainasta joutui siirtymään joukoittain ihmisiä EU:n jäsenvaltioihin, ja varojen täytöntöönpanokautta pidennettiin siksi vuodella.

3.52. Muuttajien *turvapaikka-*, siirto- ja palauttamismenettelyjä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa [24/2019](#) todettiin, että AMIF-rahaston tuloksellisuuden seurantakehys laadittiin myöhään ja siitä puuttuivat tavoitteet ja että tuloksellisuustietoja tarvittiin lisää, jotta voidaan edistää luotettavaa toimintapolitiikan arviointia EU:n tasolla.

3.53. Tilintarkastustuomioistuimen [vuoden 2019 kertomuksessa EU:n talousarvion tuloksellisuudesta](#) todettiin, että AMIF-rahasto tarjosi merkittävää tukea jäsenvaltioille turvapaikka- ja muuttoliiketoimiin liittyvien kustannusten kattamiseksi ja haasteisiin vastaamiseksi. Jäsenvaltioiden toimittamien ja vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen perustana olevien indikaattoritietojen luotettavuutta ja yhdenmukaisuutta ei kuitenkaan ollut tarkistettu riittävän hyvin. Määritellyt indikaattorit osoittivat, että rahoitus on ollut merkityksellistä ja tuottanut EU:n tason lisäarvoa, mutta ne eivät antaneet näyttöä *taloudellisuudesta* ja tehokkuudesta, sillä kaksi kolmasosaa indikaattoreista mittasi toimia ja tuotoksia.

IBMF-rahaston tuloksellisuusraportointi sisältää tulevat saavutukset

3.54. Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa vuodelta 2022 komissio arvioi, että rahastot saavuttivat kaiken kaikkiaan tavoitteensa kaudella 2014–2020. Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa komissio esitti edistymisen keskeisimpinä pitämiensä tuloksellisuusindikaattoreiden saavuttamisessa (kahdeksan AMIF-rahaston indikaattoria ja kolme ISF-BV-rahoitusvälineen indikaattoria). AMIF-rahaston osalta komissio katsoi, että 50 prosenttia asiaankuuluvista tavoitteista oli saavutettu, 25 prosenttia oli aikataulussa ja 25 prosenttia oli edistynyt kohtalaisesti, kun taas ISF-BV-rahoitusvälineen osalta komissio ilmoitti kolmen valitun indikaattorin toteutuneen 100-prosenttisesti (ks. [Liite 3.5](#)). ISF-BV-rahoitusvälineen osalta komissio ei esittänyt ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa havainnollistuksissa indikaattoreita, joiden edistymisaste oli alhaisempi, mutta se viittasi näihin tekstissä.

3.55. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission AMIF-rahastoa varten valitsemat keskeiset tuloksellisuusindikaattorit antavat tasapainoisen yleiskuvan ohjelman täytäntöönpanon edistymisestä. ISF-BV-rahoitusvälineen osalta korostetut keskeiset tuloksellisuusindikaattorit eivät olleet yhtä tasapainoisia. [Liitteessä 3.5](#) esitetään molempien rahastojen kaikki keskeiset tuloksellisuusindikaattorit, mukaan lukien niiden tavoitteet ja saavutetut arvot.

3.56. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa noudatettiin yleisesti BUDG-pääosaston ohjeita, analysoitiin keskeisten tuloksellisuusindikaattoreiden kehitystä ja annettiin kohtuullisia selityksiä tapauksista, joissa kauden 2014–2020 tavoitteita ei ollut täysin saavutettu. Komissio esitti vuoden 2022 ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen osiossa ”Programme in a nutshell” (Ohjelma pähkinänkuoressa) AMIF-rahaston aiempiin saavutuksiin liittyviä arvoja. IBMF-rahaston osalta komissio esitti kuitenkin yhdistelmän aiempia saavutuksia (neljä kahdeksasta luvusta) ja tulevia saavutuksia (neljä kahdeksasta luvusta) (ks. [laatikko 3.1](#)). Tämä ei vastannut ohjeita konkreettisten saavutusten esittämisestä tässä osiossa.

Laatikko 3.1 – IBMF-rahaston vuoden 2022 ”Ohjelma pähkinänkuoressa” -osion luvut

Aiemmat saavutukset*

Schengenin tietojärjestelmässä **rekisteröitiin** 161 192 osumaa vuonna 2022.

453 konsuliyhteistyötoimea **kehitettiin** vuosina 2014–2022.

EU:n ulkopuolisiin maihin **perustettiin** 755 erityisvirkaa vuosina 2014–2022.

47 812 rajavalvontainfrastruktuurin ja -keinojen osaa (tarkastukset ja valvonta) **kehitettiin tai parannettiin** vuosina 2014–2022.

Tulevat saavutukset**

+ 1 300 rajanylityspaikkojen laitetta **ostetaan**, huolletaan tai päivitetään käyttämällä CCEI-rahoitusvälineen varoja vuosina 2021–2023.

+ 200 rajanylityspaikkaa (24 jäsenvaltiossa) **vastaanottaa** tullitarkastuslaitteita [...].

+ 500 tullilaboratoriolaitetta **ostetaan**, huolletaan tai päivitetään käyttämällä CCEI-rahoitusvälineen varoja vuosina 2021–2023.

+ 30 tullilaboratoriota (18 jäsenvaltiossa) **vastaanottaa** tullilaboratoriolaitteita CCEI-rahoitusvälineen puitteissa allekirjoitettujen *avustussopimusten* perusteella.

* Luvut aiempien kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmien täytäntöönpanosta.

**Suunnitellut luvut IBMF-rahaston CCEI-välineelle, jolla ei ollut edeltäjää vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehityksessä.

Lähde: Euroopan komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus, kesäkuu 2023.

Johtopäätökset

3.57. Tuloksellisuusraportointikehystä on parannettu nykyistä monivuotista rahoituskehystä varten (kohdat **3.39–3.41**).

3.58. AMIF- ja IBMF-rahastojen kuluvan kauden tuloksellisuudesta on saatavilla vain vähän tietoja (kohdat **3.42** ja **3.43**), koska täytäntöönpano on vasta aloitettu.

3.59. Useimmat kauden 2014–2020 indikaattorit osoittavat, että tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty hyvin. Indikaattorit eivät välttämättä osoita, missä määrin rahoitetut toimet ovat vastanneet tarpeisiin (kohdat [3.44–3.47](#)). Komissio totesi, että jäsenvaltioiden toimittamat tuloksellisuustiedot eivät olleet täysin luotettavia (kohdat [3.48](#) ja [3.49](#)). Ohjelmien kokonaistuloksista, mukaan lukien niiden taloudellisuudesta ja tehokkuudesta, ei ole vielä riittävästi tietoa (kohdat [3.50–3.53](#)).

3.60. Keskeiset tuloksellisuusindikaattorit, joita komissio korosti ISF-BV-rahoitusvälineen vuoden 2022 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, eivät olleet yhtä tasapainoisia kuin AMIF-rahaston keskeiset tuloksellisuusindikaattorit (kohdat [3.54](#) ja [3.55](#)). Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa annettiin kohtuulliset selitykset tapauksista, joissa tavoitteita ei saavutettu täysimääräisesti. Komissio sisällytti kuitenkin ohjelmaa koskevaa yhteenvetoon ("Programme in a nutshell") myös odotettuja tulevia saavutuksia (kohta [3.56](#)).

Suositukset

3.61. Tilintarkastustuomioistuin totesi [vuoden 2022 vuosikertomuksensa](#) kolmannessa luvussa, että komissio oli pannut joiltakin osin täytäntöön suosituksen, jonka tilintarkastustuomioistuin antoi [EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa vuoden 2019 kertomuksessa](#). Suosituksen mukaan komission olisi parannettava ohjelmia koskevissa lausunnoissa ja vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa esitettyjen tuloksellisuustietojen luotettavuutta.

3.62. Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2023 koskevien johtopäätöstensä perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 3.1 – Parannetaan monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 4 osalta annettuihin ohjelmien tuloksellisuutta koskeviin lausuntoihin sisältyvien tuloksellisuustietojen laatua

- a) Komission olisi esitettävä ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen ”Ohjelma pähkinänkuoressa” -osiossa todelliset saavutukset, ei mahdollisia tulevia saavutuksia.
- b) Komission olisi ilmoitettava vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, mitkä keskeiset tuloksellisuusindikaattorit perustuivat muihin lähteisiin kuin jäsenvaltioiden toimittamiin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: kohdat a ja b – vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 2024

Osa 3 – EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta – tilanne vuoden 2020 lopussa

3.63. Tässä osassa annetaan tietoja EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa varainhoitovuoden 2020 kertomuksessa esitettyjen suositusten täytäntöönpanon seurannasta.

3.64. Kertomus sisälsi neljä suositusta, ja ensimmäinen suositus oli jaettu kahteen alasuositukseen. Kaikki suositukset ja alasuositukset osoitettiin komissiolle, ja komissio hyväksyi ne.

3.65. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin tarkastajien havaitsemiin heikkouksiin on puututtu. Niistä viidestä suosituksesta, joihin tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastus kohdistui, kolmessa suosituksessa täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut (huhtikuun 2024 alussa). Kahdesta muusta suosituksesta komissio pani yhden täytäntöön suurimmalta osin ja toisen joitakin osin.

3.66. *Liitteessä 3.6* esitetään yleiskatsaus viiden suosituksen täytäntöönpanon tilasta.

Osa 4 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2020 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta

Johdanto

3.67. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa joka vuosi, missä määrin tarkastuskohteet ovat ryhtyneet toimenpiteisiin sen suositusten perusteella. Seuranta toimitetaan kolmen vuoden kuluttua siitä, kun suositukset on annettu. Suositusten täytäntöönpanon seuranta on tarkastussyklin tärkeä osa. Seurannan avulla saadaan palautetta siitä, ovatko tarkastuskohteet toteuttaneet tilintarkastustuomioistuimen suosittamat toimet ja onko sen esiin tuomat ongelmat ratkaistu. Seuranta on tärkeää myös siksi, että sen avulla tilintarkastustuomioistuin pystyy suunnittelemaan tulevaa tarkastustyötään ja pysyy selvillä riskeistä.

3.68. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin analysoi suosituksia kaikista 26 erityiskertomuksesta, jotka se julkaisi vuonna 2020. Seuranta kohdistettiin kaikkiaan 195 suositukseen. Näistä 185 oli osoitettu Euroopan komissiolle. Seitsemän suositusta oli osoitettu Euroopan investointineuvontakeskukselle, joka toimii komission ja Euroopan investointipankin välisenä kumppanuutena. Loput kymmenen suositusta oli osoitettu EU:n erillisvirastoille ja muille elimille (EU:n virastot) sekä EU:n henkilöstövalintatoimistolle (EPSO).

3.69. Tilintarkastustuomioistuin suoritti seurantatyönsä tekemällä asiakirjatarkastuksia ja haastattelemalla tarkastuskohteita. Arvioinnin oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus varmistettiin lähettämällä tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkastuskohteille ja ottamalla näiden vastaukset huomioon lopullisessa analyysissä. Toiston välttämiseksi suositukset merkitään sille tarkastuskohteelle, jolle ne oli pääasiassa osoitettu. Tilintarkastustuomioistuimen seurantatyön tulokset kuvastavat tilannetta huhtikuun 2024 lopussa.

Huomautukset

Tarkastuskohteiden kokonaan tai osittain hyväksymien suositusten osuus pysyi korkeana

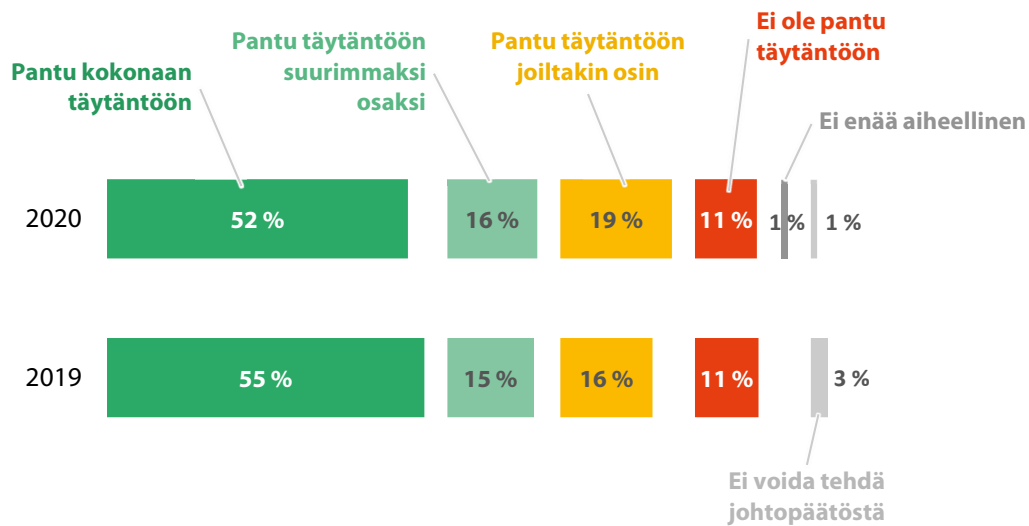
3.70. Niistä 195 suosituksesta, joihin tilintarkastustuomioistuin kohdisti seuranta, tarkastuskohteet olivat hyväksyneet kokonaan 153 suositusta (80 prosenttia) ja osittain 26 suositusta (13 prosenttia). Tarkastuskohteet eivät olleet hyväksyneet 13:a suositusta (seitsemän prosenttia). Laskelmassa ei oteta huomioon kolmea suositusta, jotka on osoitettu muille tarkastuskohteille kuin Euroopan komissiolle, koska hyväksymisastetta ei ole ilmoitettu.

Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpanojen suositusten osuus on hieman pienentynyt

3.71. Niistä 195 suosituksesta, joihin tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastus kohdistui, yhdeksässä suosituksessa täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut. Lopuista 186 suosituksesta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteet ovat panneet kokonaan täytäntöön 97 (52 prosenttia). Lisäksi tarkastuskohteet ovat panneet suurimmaksi osaksi täytäntöön 29 suositusta (16 prosenttia) (ks. *kaavio 3.10*).

3.72. Edellisvuoteen verrattuna kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpanojen suositusten osuus laski hieman, 70 prosentista 68 prosenttiin, kun taas vain joiltakin osin täytäntöönpanojen suositusten osuus kasvoi 16 prosentista 19 prosenttiin. Niiden suositusten osuus, joita ei ollut pantu täytäntöön lainkaan, pysyi vakaana. Silloin kun tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteet eivät olleet panneet suosituksia täytäntöön, syynä oli usein se, että ne eivät olleet hyväksyneet niitä. *Liitteissä 3.7 ja 3.8* esitetään yksityiskohtaisemmin suositusten täytäntöönpanotilanne.

Kaavio 3.10 – Tarkastuskohteiden täytäntöönpanemien suositusten osuus (vuosien 2019 ja 2020 erityiskertomukset)

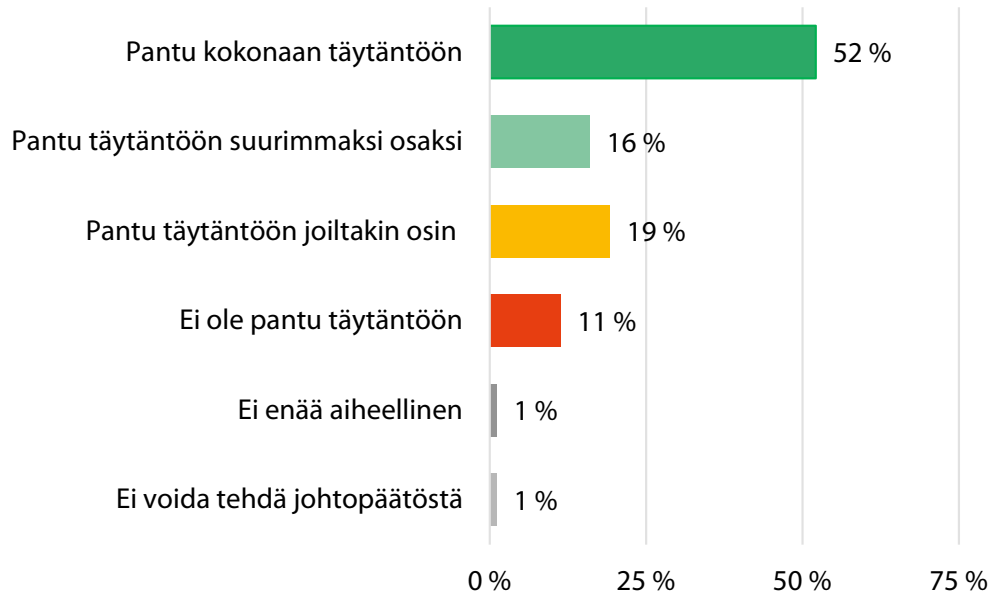


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Euroopan komissio on pannut 68 prosenttia sille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi

3.73. Komissiolle osoitettujen suositusten kokonaismäärä oli 185. Kahdeksassa suosituksessa täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut. Lopuista 177 suosituksesta komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön 92 suositusta (52 prosenttia) ja suurimmaksi osaksi 27 suositusta (16 prosenttia). Lisäksi komissio on pannut joiltakin osin täytäntöön 34 suositusta (19 prosenttia). Se ei ole pannut lainkaan täytäntöön 20:ta suositusta (11 prosenttia) (ks. [kaavio 3.11](#)). Kahdessa tapauksessa (yksi prosentti), täytäntöönpanotilannetta ei ollut tarpeen arvioida, koska tilintarkastustuomioistuin katsoi, ettei suositus ollut enää aiheellinen. Kahdessa tapauksessa (yksi prosentti) tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tekemään johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta, koska sitä oli liian aikaista arvioida.

Kaavio 3.11 – Komissiolle vuoden 2020 erityiskertomuksissa annettujen suositusten täytäntöönpano



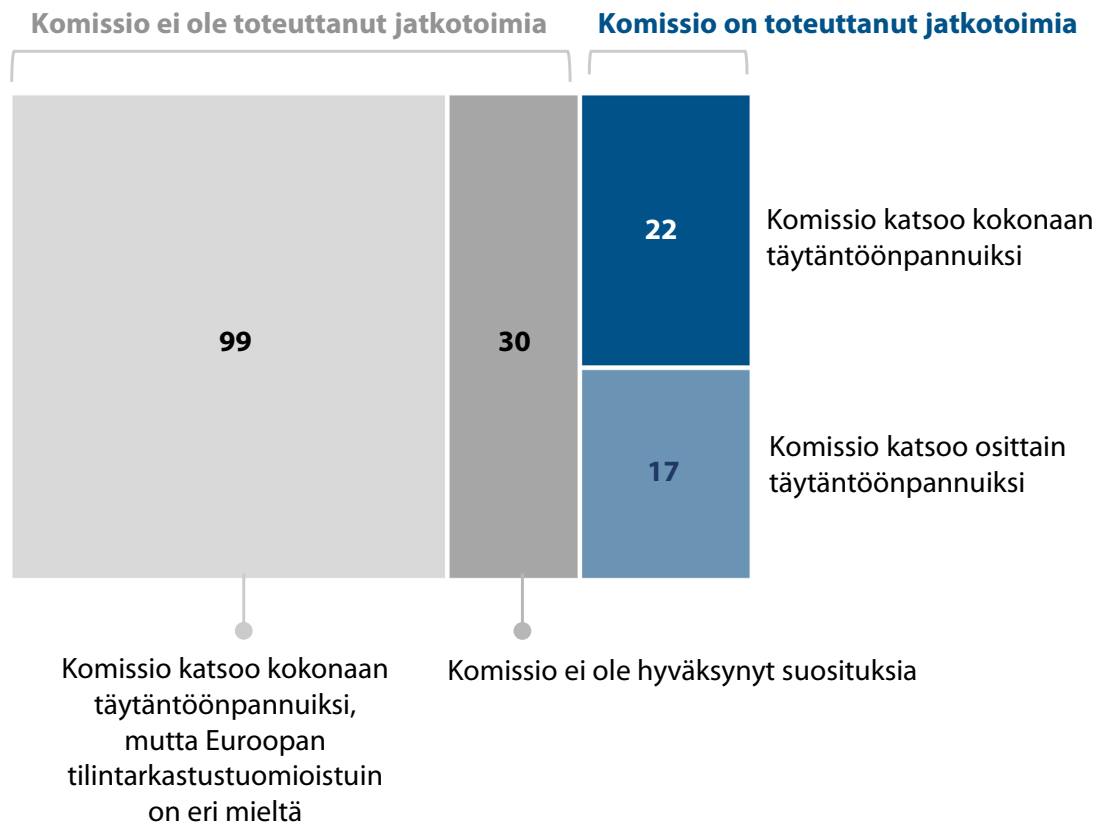
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.74. *Liitteessä 3.7* esitetään suositusten täytäntöönpanotilanne yksityiskohtaisemmin. Siinä esitetään myös lyhyt kuvaus tehdyistä parannuksista ja jäljellä olevista puutteista esimerkiksi niiden suositusten osalta, jotka on pantu täytäntöön joiltakin osin.

3.75. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuosien 2021 ja 2022 seurantatoimien perusteella, että vuoden 2018 erityiskertomusten suosituksista oli täytäntöön panematta 97 ja vuoden 2019 erityiskertomusten suosituksista 71⁴⁵. Tänä vuonna havaittiin, että mainituista 168 suosituksesta 129 oli yhä panematta täytäntöön eikä komissio enää toteuttanut jatkotoimia niiden osalta (ks. *kaavio 3.12*). Näistä 129 suosituksesta komissio oli 30 suosituksen osalta todennut jo erityiskertomuksen yhteydessä, että se ei hyväksy kyseisiä suosituksia. Se katsoi, että loput 99 suositusta oli pantu kokonaan täytäntöön siihen mennessä, kun kahden viimeisimmän vuoden seurantakerrokset oli järjestetty. Tilintarkastustuomioistuin oli tästä eri mieltä.

⁴⁵ Kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta varainhoitovuodelta 2021, kohdat 3.13–3.15, sekä vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2022, kohdat 3.94–3.95.

Kaavio 3.12 – Seurantatoimet niiden suositusten osalta, joita komissio ei ollut pannut kokonaan täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen kahden edellisen vuoden osalta toteuttamiin seurantatoimiin mennessä (vuosien 2018 ja 2019 erityiskertomukset)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.76. Edellä mainituista 168 suosituksesta, joita ei ollut pantu kokonaan täytäntöön, komissio on edelleen toteuttanut jatkotoimia 39 suosituksen osalta. Komissio katsoo, että se on sittemmin pannut kokonaan täytäntöön 22 näistä 39 suosituksesta. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa kahdella viimeisimmällä seurantakierroksella (vuosien 2018 ja 2019 erityiskertomukset) käyttämäänsä seurantalähestymistapaa suosituksiin, jotka ovat edelleen panematta täytäntöön. Näin ollen se jatkaa kyseisten tapausten seuraamista analysoimalla komission tietoja, mutta se ei ole tutkinut tapauksia yksityiskohtaisesti.

Muut tarkastuskohteet ovat panneet 78 prosenttia niille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi

3.77. Erityiskertomukset 22/2020 ja 23/2020 sisälsivät yhteensä kymmenen muille tarkastuskohteille kuin Euroopan komissiolle osoitettua suositusta (EU:n virastot ja EPSO).

3.78. Yhden suosituksen täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut. Lopuista yhdeksästä suosituksesta tarkastuskohteet ovat panneet kokonaisuudessaan täytäntöön viisi suositusta (56 prosenttia), suurimmaksi osaksi kaksi suositusta (22 prosenttia) ja joiltakin osin kaksi suositusta (22 prosenttia).

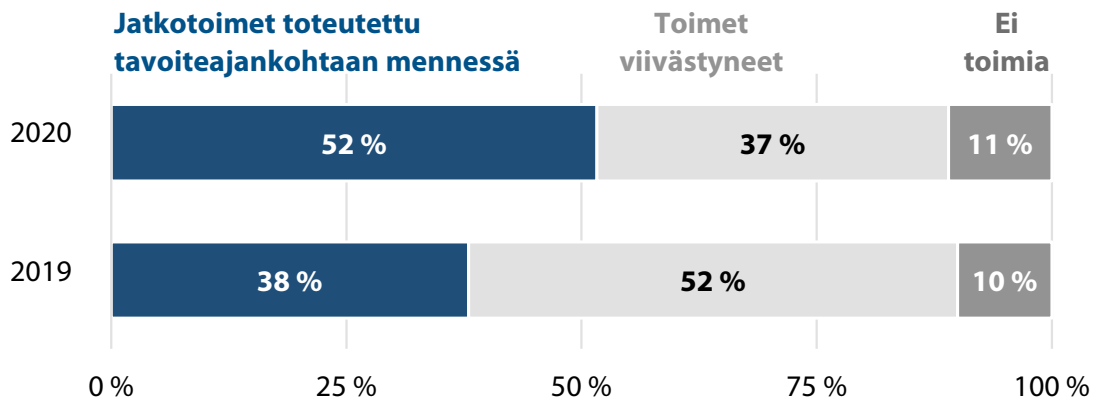
3.79. *Liitteessä 3.8* esitetään yksityiskohtainen katsaus näiden suositusten täytäntöönpanotilanteesta. Liitteessä esitetään myös lyhyt kuvaus tehdyistä parannuksista ja jäljellä olevista puutteista niiden suositusten osalta, jotka on pantu täytäntöön joiltakin osin.

Ajallaan täytäntöönpanojen suositusten osuus on kasvanut

3.80. Suositusten täytäntöönpanon tavoiteajankohdista keskustellaan, ja ne sovitaan tarkastuskohteiden kanssa. Lisäksi ne mainitaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa sen varmistamiseksi, että asia olisi selvä kaikille osapuolille.

3.81. Ajallaan täytäntöönpanojen suositusten osuus kasvoi edellisvuoteen verrattuna 38 prosentista 52 prosenttiin, kun taas niiden suositusten, joiden perusteella ei ollut toteutettu toimia, osuus pysyi suhteellisen vakaana (ks. *kaavio 3.13*). Vaikka tilintarkastustuomioistuimen suositusten noudattamiseksi toteutettujen toimien oikea-aikaisuus parani, se ei ole vielä palannut covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolle (vähintään 60 prosenttia).

Kaavio 3.13 – Niiden toimien oikea-aikaisuus, joilla tarkastuskohteet ovat panneet täytäntöön vuosien 2019 ja 2020 erityiskertomusten suosituksia



Huom. Suositukset on jätetty laskelman ulkopuolelle seuraavissa tapauksissa: täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä ohi (neljä tapausta vuonna 2019 ja yhdeksän tapausta vuonna 2020); tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tekemään johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta (seitsemän tapausta vuonna 2019 ja kaksi tapausta vuonna 2020); suositukset eivät enää olleet aiheellisia (kaksi tapausta vuonna 2020).

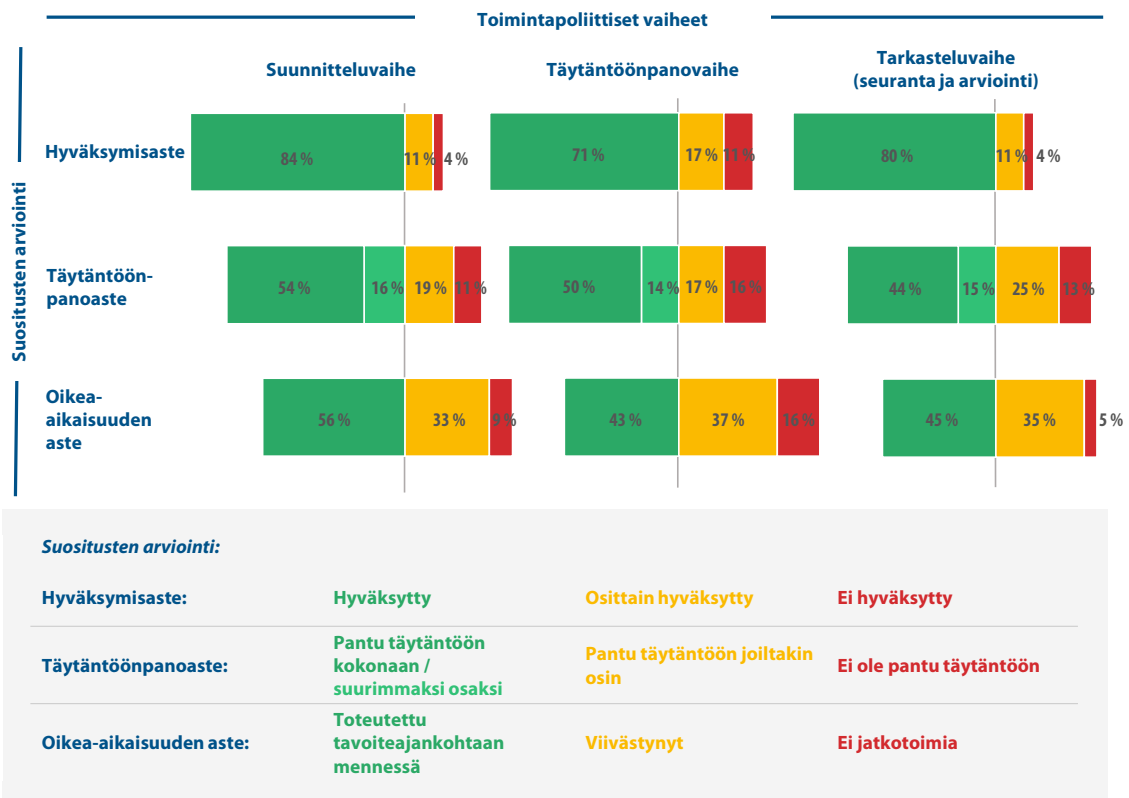
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Politiikkojen tai ohjelmien suunnitteluun liittyvissä suosituksissa hyväksymisen, täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden asteet ovat korkeimmat

3.82. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin on ensimmäistä kertaa luokitellut suosituksensa sen mukaan, mihin toimintapoliittisen syklin vaiheeseen ne keskittyvät: suunnitteluvaihe, täytäntöönpanovaihe ja tarkasteluvaihe (seuranta ja arviointi). Tämän luokituksen avulla tilintarkastustuomioistuin pystyi analysoimaan, onko kolmen toimintapoliittisen vaiheen välillä eroja hyväksymisasteen, täytäntöönpanoasteen ja sen suositusten perusteella toteutettujen korjaavien toimien oikea-aikaisuuden suhteen.

3.83. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että suositukset jakautuvat suhteellisen tasaisesti kaikkiin kolmeen vaiheeseen: 36 prosenttia sekä politiikan suunnittelu- että täytäntöönpanovaiheeseen ja 28 prosenttia politiikan tarkasteluvaiheeseen. Poliitiikan suunnitteluvaiheeseen ja tarkasteluvaiheeseen liittyvien suositusten hyväksymisprosentit (84 ja 80 prosenttia) ovat korkeammat kuin täytäntöönpanovaiheen suositusten (71 prosenttia). Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpanojen suositusten osuus on alhaisin tarkasteluvaiheessa (59 prosenttia), seuraavaksi alhaisin täytäntöönpanovaiheessa (64 prosenttia) ja korkein suunnitteluvaiheessa (70 prosenttia). Tarkastuskohteiden suositusten täyttämiseksi toteuttamien toimien oikea-aikaisuus on alhaisinta täytäntöönpanovaiheessa ja korkeinta suunnitteluvaiheessa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysin yksityiskohtaiset tulokset esitetään *kaaviossa 3.14*.

Kaavio 3.14 – Hyväksymisen, täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden aste toimintapoliittisen syklin vaiheen mukaan



Huom. Luettavuuden parantamiseksi kaavio 3.14 ei sisällä kolmea suositusta, joiden hyväksymisastetta ei ollut ilmoitettu tilintarkastustuomioistuimelle; kahta suositusta, joita tilintarkastustuomioistuin ei pitänyt enää aiheellisina; kahta suositusta, joiden täytäntöönpanoasteesta tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tekemään johtopäätöstä, koska sitä oli liian aikaista arvioida; ja yhdeksää suositusta, joiden täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Johtopäätös

3.84. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että niiden vuoden 2020 erityiskertomuksen suositusten osuus, jotka tarkastuskohteet hyväksyivät kokonaan tai osittain, pysyi korkealla tasolla edellisvuoteen verrattuna (93 prosenttia). Vaikka kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpanijien suositusten osuus laski hieman viime vuoden 70 prosentista tämän vuoden 68 prosenttiin, ajallaan täytäntöönpanijien suositusten osuus kasvoi 38 prosentista 52 prosenttiin. Jälkimmäistä muutosta voidaan selittää covid-19-pandemian vaikutusten asteittaisella vähenemisellä, vaikka tulokset eivät ole vielä palautuneet covid-19-pandemiaa edeltäneelle vähintään 60 prosentin tasolle. Tilintarkastustuomioistuin on ensimmäistä kertaa analysoinut, onko toimintapoliittisen syklin eri vaiheiden välillä eroja suositusten hyväksymisasteen ja asianmukaisen ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon suhteen. Analyysi osoitti, että kokonaan hyväksytyjen suositusten prosenttiosuus oli suurin politiikan suunnittelu- ja tarkasteluvaiheessa. Täytäntöönpanoaste oli taas alhaisin tarkasteluvaiheessa, ja oikea-aikaisuuden aste oli korkein suunnitteluvaiheessa.

Liitteet

Liite 3.1 – Erityiskertomusten käsittely Euroopan parlamentin valiokunnissa

Kertomuksen numero	Kertomuksen nimi	Valiokunta	CONT- valiokunnan valmisteluasiakirja
Eriyiskertomus 01/2023	Matkustamista EU:ssa covid-19-pandemian aikana helpottavat välineet		
Eriyiskertomus 02/2023	Koheesiopolitiikan sääntöjen mukauttaminen covid-19-pandemian vastatoimena	CONT REGI	✓
Eriyiskertomus 03/2023	Sähkön sisämarkkinoiden yhdentymisen		
Eriyiskertomus 04/2023	Maa- ja metsätalouden ilmastomuutosliittouma +		
Eriyiskertomus 05/2023	EU:n rahoitusjärjestelyt	CONT BUDG	
Eriyiskertomus 06/2023	EU:n koheesio- ja maatalousmenoja koskevat eturistiriidat	CONT	✓
Eriyiskertomus 07/2023	Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä	CONT	✓
Eriyiskertomus 08/2023	Intermodaalinen tavaraliikenne	TRAN	
Eriyiskertomus 09/2023	Maataloustuotteiden toimitusketjujen turvaaminen covid-19-pandemian aikana		
Eriyiskertomus 10/2023	Puolustusalan tutkimusta koskeva valmistelutoimi	SEDE/BUDG ITRE	
Eriyiskertomus 11/2023	Koulujen digitalisoimiseen tarkoitettu EU:n tuki	CONT CULT	✓
Eriyiskertomus 12/2023	Pankkien luottoriskien valvonta EU:ssa		
Eriyiskertomus 13/2023	Valtuutetut talouden toimijat	IMCO	

Kertomuksen numero	Kertomuksen nimi	Valiokunta	CONT- valiokunnan valmisteluasiakirja
Erytyiskertomus 14/2023	Ohjelmasuunnittelu: Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa	AFET/DEVE	
Erytyiskertomus 15/2023	Akkuja koskeva EU:n teollisuuspolitiikka		
Erytyiskertomus 16/2023	NGEU-välineeseen liittyvä velanhoito komissiossa	CONT BUDG	✓
Erytyiskertomus 17/2023	Kiertotalous	REGI	
Erytyiskertomus 18/2023	EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet	CONT ENVI	✓
Erytyiskertomus 19/2023	Kestävään maaperän hoitoon liittyvät EU:n toimet	AGRI ENVI	
Erytyiskertomus 20/2023	Vammaisten henkilöiden tukeminen	EMPL	
Erytyiskertomus 21/2023	Naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan lopettaminen	FEMM/DEVE	
Erytyiskertomus 22/2023	Merellä tuotettava uusiutuva energia EU:ssa	PECH	
Erytyiskertomus 23/2023	Viinitarhojen rakenneuudistukset ja uusien tarhojen istuttaminen EU:ssa	AGRI	
Erytyiskertomus 24/2023	Älykkäät kaupungit		
Erytyiskertomus 25/2023	EU:n vesiviljelypolitiikka	PECH	
Erytyiskertomus 26/2023	Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys	CONT BUDG/ECON, elpymis- ja palautumistukivälinettä käsittelyä työryhmä	✓
Erytyiskertomus 27/2023	Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta		
Erytyiskertomus 28/2023	Julkiset hankinnat EU:ssa	CONT IMCO	✓
Erytyiskertomus 29/2023	EU:n tuki kestäville biopolttoaineille liikennealalla	TRAN ENVI	

Liite 3.2 – Esimerkkejä varhaisista toimista, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 erityiskertomuksissa annettujen suositusten perusteella

EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi

Vastauksena tarpeeseen mukauttaa koheesio politiikan sääntöjä kriisitilanteisiin komissio antoi erilaisia lainsäädäntöehdotuksia, jotka helmikuussa 2023 johtivat [useisiin muutoksiin](#) elpymis- ja palautumissuunnitelmien *REPowerEU*-lukujen osalta tai joilla perustettiin *Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline* helmikuussa 2024.

Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta ja yhden tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti komissio laati syyskuussa 2023 ohjeet sellaisen toimenpiteen peruuttamisesta, joka liittyi aiemmin saavutettuun elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteeseen ja tavoitteeseen. Ohjeet julkaistiin elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen liitteessä II ([Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward](#)).

EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi

Komissio antoi maaliskuussa 2023 kaksi lainsäädäntöehdotusta sähkömarkkinoiden rakenteen tarkistamisen yhteydessä. [Ensimmäisellä](#) niistä muutettiin sähkömarkkinoiden rakennetta koskevia sääntöjä ja [toisella](#) energian tukkimarkkinoiden eheyttä ja tarkasteltavuutta koskevaa asetusta.

Komissio [antoi](#) huhtikuussa 2023 ehdotuksen neuvoston suositukseksi digitaalisen koulutuksen onnistumisen keskeisistä mahdollistavista tekijöistä ja ehdotuksen neuvoston suositukseksi digitaalisten taitojen koulutustarjonnan parantamisesta koulutusosalalla sekä [komission yksiköiden valmisteluasiakirjan](#), jossa esitetään jäsenvaltioiden kanssa käydyn digitaalista koulutusta ja osaamista koskevan jäsenneilyn vuoropuhelun tulokset.

Komission ehdotusten jälkeen hyväksyttiin uusi [akkuasetus](#) heinäkuussa 2023, ja Euroopan parlamentti äänesti [kriittisiä raaka-aineita koskevasta säädöksestä](#) joulukuussa 2023. Lainsäätäjät pääsivät helmikuussa 2024 alustavaan sopimukseen nettonollateollisuutta koskevasta säädöksestä, joka koskee akkujen valmistussegmenttiä Euroopassa.

Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista, sekä vapauten, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen

Komissio julkaisi kesäkuussa 2023 [ehdotuksen](#) neuvoston suositukseksi liittymisestä Maailman terveysjärjestön perustamaan maailmanlaajuiseen digitaalisia terveystodistuksia koskevaan verkostoon ja väliaikaisista järjestelyistä kansainvälisen matkustamisen helpottamiseksi.

Tammikuussa 2024 hyväksyttiin [kertomus kriisitoimenpiteiden käytöstä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219–222 artiklan](#) mukaisesti, ja vuoden 2023 loppuun mennessä hyväksytyt kriisitoimenpiteet lueteltiin kertomuksen liitteessä I.

Maaliskuussa 2024 hyväksyttiin [Euroopan puolustusteollisuusstrategia](#).

Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat

Komissio julkaisi heinäkuussa 2023 kaksi lainsäädäntöehdotusta. Niistä [yksi](#) koski jätepuitedirektiivin tarkistamista niin, että direktiivi kohdentuisi paremmin tekstiili- ja elintarvikealaan. [Toinen](#) koski maaperän seuranta ja kestävyys koskevaa direktiiviä, jonka tavoitteena on ottaa käyttöön kattava ja yhdenmukainen maaperän seurantakehys, joka koskee kaikkea maaperää kaikkialla EU:ssa, sekä parantaa jatkuvasti maaperän terveyttä.

Komissio ilmoitti lokakuussa 2023 [vuoden 2024 työohjelmansa](#) hyväksymisen yhteydessä arvioivansa nitraattidirektiivin. Komissio käynnisti [avoimen julkisen kuulemisen](#) joulukuussa 2023.

Komissio julkaisi huhtikuussa 2024 [julkisen palautteen](#) saamista varten luonnoksen, joka koski nitraattidirektiivissä olevan liitteen III muuttamista. Luonnoksessa päivitettiin tiettyjen karjanlannasta talteen otettujen lannoitteiden käyttöä koskevat säännöt.

Komissio hyväksyi syyskuussa 2023 [ehdotuksen](#) asetukseksi, joka koskee tarkoituksellisesti lisättyjen mikromuovien rajoittamista ja toimenpiteitä, joilla ehkäistään mikromuovien tahatonta päätymistä ympäristöön. Lokakuussa 2023 komissio hyväksyi [Euroopan tuulivoimaa koskevan toimintasuunnitelman](#) ja tarkisti [uusiutuvan energian direktiiviä](#).

Marraskuussa 2023 päästiin alustavaan sopimukseen [teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin uudelleentarkastelusta](#), mukaan lukien kiertotalouden käytäntöjen sisällyttämisestä tuleviin parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskeviin vertailuasiakirjoihin, ja samassa kuussa komissio hyväksyi [lainsäädäntöehdotuksen](#) direktiiviksi liikennemuotojen yhdistämisestä kestävämpää rahtiliikennettä varten.

Finanssipolitiikka ja julkinen talous

Komission intranetissä julkaistiin marraskuussa 2023 EU:n koheesio- ja maatalousmenoihin liittyviä eturistiriitoja koskeva usein kysytyjen kysymysten asiakirja, joka jaettiin jäsenvaltioille CIRCABC-alustan kautta.

Liite 3.3 – Esimerkki AMIF-rahaston indikaattoreista ja niiden luokittelusta kausilla 2014–2020 ja 2021–2027

Ohjelmakausi	Rahasto	Tavoite	Indikaattori	Luokitus (komissio)	Luokitus (ETT)
2014–2020	AMIF	1	1. Rahastosta tuettavien vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmien alan hankkeiden välityksellä apua saaneiden kohderyhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä	Tulos*	Tuotos
2014–2020	AMIF	1	3.1 Rahaston tukemaa turvapaikka-asioihin liittyvää koulutusta saaneiden henkilöiden lukumäärä	Tulos*	Tuotos
2014–2020	AMIF	2	1. Rahastosta tuettuihin lähtöä edeltäviin toimenpiteisiin osallistuneiden kohderyhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä	Tulos*	Tuotos
2021–2027	AMIF	1	2. Niiden osallistujien määrä, jotka raportoivat kolmen kuukauden kuluttua koulutuksesta, että he käyttävät koulutuksessa hankkimiaan taitoja ja osaamista	Tulos	Tulos
2021–2027	AMIF	2	1. Niiden kielikursseille osallistuneiden henkilöiden määrä, joiden vastaanottavan maan kielessä saavuttama taitotaso on kielikurssin päättyessä parantunut kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen tai vastaavan kansallisen viitekehyksen mukaan vähintään yhdellä tasolla	Tulos	Tulos
2021–2027	AMIF	3	1. Vapaaehtoisesti palanneiden henkilöiden määrä	Tulos	Tulos

* [Monivuotisen rahoituskehysten tuloksellisuuskertomukset – tuloksellisuustietotaulukko](#) (s. 1158, 1160 ja 1163), käytetty vuoden 2024 talousarvioesitystä varten.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite 3.4 – AMIF-rahaston tärkeimpien indikaattoreiden kehitys vuosina 2019–2022 ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen mukaan

AMIF-rahaston indikaattorit kaudelle 2014–2020	Edistyminen	Tavoite (2022)	Toteutunut arvo	Muutos toteutuneissa arvoissa vuoden 2019 jälkeen	Arviointi
1.1 Turvapaikka – apua saaneet henkilöt	>100 %	1,3 miljoonaa	3,5 miljoonaa	+67 %	Saavutettu
1.2 Uudet/parannetut vastaanottoon liittyvät majoitusinfrastruktuurit	>100 %	51 028	51 581	+72 %	Saavutettu
1.6 Uudelleensijoitettujen henkilöiden määrä	85 %	108 860	92 331	+47 %	Edistynyt aikataulussa
2.2 Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen – <i>edunsaajien</i> lukumäärä	>100 %	2,6 miljoonaa	10 miljoonaa	69	Saavutettu
2.3 Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen – paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimet	>100 %	7 443	15 709	+75 %	Saavutettu
3.3.1 Yhteisrahoitetut palautukset – kaikki (henkilöiden lukumäärä)	70 %	612 400	425 870	+54 %	Edistynyt kohtuullisesti
3.3.2 Yhteisrahoitetut palautukset – vapaaehtoinen paluu (henkilöiden lukumäärä)	78 %	297 930	232 782	46 prosenttia	Edistynyt kohtuullisesti
4.1 Turvapaikanhakijat ja edunsaajat, jotka on siirretty jäsenvaltiosta toiseen	93 prosenttia	38 703	35 857	12	Edistynyt aikataulussa

Lähde: Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto – ohjelman tuloksellisuutta koskeva lausunto.

Liite 3.5 – AMIF-rahaston ja ISF-BV-rahoitusvälineen indikaattorit ja toteutuneet arvot vuoden 2022 lopussa

AMIF

Tavoite	Indikaattori	Esitetty ohjelman tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa	Tavoitearvo	Toteutunut arvo	Edistyminen
1. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien ulottuvuuksien, myös sen ulkoisen ulottuvuuden, vahvistaminen ja kehittäminen	1.1 [...] apua saaneiden kohderyhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä	✓	1 263 700	3 502 656	>100 %
	1.2 [...] uusien vastaanottoon liittyvien majoitusinfrastruktuurien ja [...] parannettujen olemassa olevien vastaanottoon liittyvien majoitusinfrastruktuurien vastaanottokyky (paikkojen lukumäärä)	✓	51 028	51 581	>100 %
	1.3 [...] turvapaikka-asioissa koulutusta saaneiden henkilöiden lukumäärä		25 205	89 969	>100 %
	1.4 Rahaston tuella tuotetun alkuperämaiden tiedotusmateriaalin ja niissä toteutettujen tiedonhankintamatkojen lukumäärä		117 721*	72 246*	>100 %
	1.5 Jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkojen kehittämistä, seurantaa ja arviointia koskevien tästä rahastosta tuettujen hankkeiden lukumäärä		113*	132*	86 %
	1.6 Rahaston tuella uudelleensijoitettujen henkilöiden lukumäärä	✓	108 860	92 331	85 %

Tavoite	Indikaattori	Esitetty ohjelman tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa	Tavoitearvo	Toteutunut arvo	Edistyminen
2. Jäsenvaltioihin suuntautuvan, niiden taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin perustuvan laillisen maahanmuuton tukeminen	2.1 Rahastosta tuettuihin lähtöä edeltäviin toimenpiteisiin osallistuneiden kohderyhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä		240 920	176 998	73 %
	2.2 Rahastosta kansallisten, paikallisten tai alueellisten strategioiden puitteissa toteutetuilla kotouttamistoimilla tuettujen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä	✓	2 618 062	9 993 193	>100 %
	2.3 Rahastosta tuettujen toimenpiteiden tuloksena perustettujen paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimintapoliittisten kehysten, toimenpiteiden tai välineiden lukumäärä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja joihin kansalaisyhteiskunta, maahanmuuttajayhteisöt ja kaikki muut asiaankuuluvat sidosryhmät osallistuvat	✓	7 443	15 709	>100 %
	2.4 Jäsenvaltioiden välisten, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevien yhteistyöhankkeiden määrä		62*	52*	84 %
	2.5 Jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkojen kehittämistä, seurantaa ja arviointia koskevien tästä rahastosta tuettujen hankkeiden lukumäärä		134*	325*	>100 %
3. Sellaisten oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden kehittäminen jäsenvaltioissa, joilla tuetaan laittoman maahanmuuton torjuntaa	3.1 Rahaston tukemaa paluuseen liittyvää koulutusta saaneiden henkilöiden lukumäärä		28 040	37 322	>100 %
	3.2 Rahastosta osarahoitettua paluuta edeltävää tai sen jälkeistä uudelleenkotoutumista koskevaa apua saaneiden paluumuuttajien lukumäärä		200 020	154 869	77 %
	3.3.1 Niiden paluumuuttajien lukumäärä, joiden paluu on saanut osarahoitusta rahastosta	✓	612 400	425 870	70 %

Tavoite	Indikaattori	Esitetty ohjelman tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa	Tavoitearvo	Toteutunut arvo	Edistyminen
	3.3.2 Vapaaehtoiset paluut	✓	297 930	232 782	78 %
	3.4 Rahastosta osarahoitettujen valvottujen maastapoistamisoperaatioiden lukumäärä		6 856	40 454	>100 %
	3.5 Jäsenvaltioiden palauttamispolitiikkojen kehittämistä, seuranta ja arviointia koskevien tästä rahastosta tuettujen hankkeiden lukumäärä		44*	62*	>100 %
4. Jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden ja vastuunjaon lisääminen	4.1 Jäsenvaltiosta toiseen siirrettyjen kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden lukumäärä	✓	38 703	35 857	93 %
	4.2 Jäsenvaltioiden välisten yhteisvastuuta ja vastuunjakoa parantavien yhteistyöhankkeiden määrä		6*	6*	100 %

* Näiden indikaattoreiden arvo kerättiin komission toimittamasta Excel-tietokannasta (perustuu SFC2014-järjestelmään ladattuihin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin).

Lähde: Komission [monivuotisen rahoituskehysten tuloksellisuuskertomukset – tuloksellisuustietotaulukko](#), laadittu vuoden 2024 talousarvioesitystä varten.





ISF-BV


Tavoite	Indikaattori	Esitetty ohjelman tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa	Tavoitearvo	Toteutunut arvo	Edistyminen
1. Tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa, jotta laillisesta matkustamisesta voidaan tehdä helpompaa ja pystytään tarjoamaan korkealaatuisia palveluja viisuminhakijoille, varmistaa kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja torjua laitonta maahanmuuttoa	1.1 Välineen tuella kehitettyjen konsuliyhteistyötoimien määrä		146	453	>100 %
	1.2 Yhteiseen viisumipolitiikkaan liittyvää koulutusta välineen tuella saaneiden henkilöiden määrä ja tällaisten kurssien määrä		11 365	7 051	62 %
	1.3 Välineestä tuettujen erityisvirkojen määrä kolmansissa maissa		395	755	>100 %
	1.4 Välineen tuella kehitettyjen tai parannettujen konsulaattien määrä ja niiden prosenttiosuus konsulaattien kokonaismäärästä	✓	923	3 279	>100 %
2. Tuetaan rajavalvontaa, myös vaihtamalla tietoa jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä, jotta voidaan varmistaa yhtäältä <i>ulkorajojen</i> korkeatasoinen suojele – myös torjumalla laitonta maahanmuuttoa – ja toisaalta sujuva ulkorajojen ylitys Schengenin säännösten mukaisesti	2.1 Rajavalvontaan liittyvää koulutusta välineen tuella saaneiden henkilöiden määrä ja tällaisten kurssien määrä		34 603	41 355	>100 %
	2.2 Välineen tuella kehitetyn tai parannetun rajavalvonnan infrastruktuurin (tarkastukset ja valvonta) ja välineiden määrä	✓	19 902	47 812	>100 %
	2.3 Välineestä tuettujen rajatarkastusautomaattien kautta tehtyjen ulkorajanylitysten määrän osuus rajanylitysten kokonaismäärästä		357 233 078	137 493 358	38 %
	2.4 Eurosurin yhteydessä kehitetyn tai parannetun kansallisen rajavalvontainfrastruktuurin määrä	✓	30	30	100 %
	2.5 Jäsenvaltioiden Euroopan tilannekuvaa varten raportoimien vaaratilanteiden määrä		157 593	194 009	>100 %

Lähde: Komission monivuotisen rahoituskehysten tuloksellisuuskertomukset – tuloksellisuustietotaulukko, laadittu vuoden 2024 talousarvioesitystä varten.










Liite 3.6 – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen ”EU:n talousarvion tuloksellisuus – tilanne vuoden 2020 lopussa” perustuvien aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste:  hyväksytty;  hyväksytty osittain;  ei hyväksytty.

Täytäntöönpanoaste:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Oikea-aikaisuuden aste:  tavoiteajankohtaan mennessä;  viivästynyt;  määräaika ei ole vielä umpeutunut;  ei jatkotoimia;  oikea-aikaisuutta ei arvioida.

Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Suositus 1.1 a: Seuraavaa MRK:ta valmistellessaan komission olisi varmistettava, että <i>vaikutustenarvioinneissa</i> käydään läpi sisällölliset näkökohdat (eikä siis pelkästään menettelyllisiä näkökohtia) sellaisesta lainsäädännöstä, joka kattaa useita ohjelmia; tällainen säädös on esimerkiksi <i>yhteisiä säännöksiä koskeva asetus</i>			Täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä umpeutunut (31. joulukuuta 2026).	

Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
<p>Suositus 1.1 b:</p> <p>Seuraavaa MRK:ta valmistellessaan komission olisi suunniteltava kaikkia meno-ohjelmia koskevat arviointinsa siten, että arviointien tulokset ovat käytettävissä meno-ohjelmia koskevissa vaikutustenarvioinneissa. Tämä koskee myös arviointeja, jotka liittyvät tällaisten ohjelmien erityisiin temaattisiin näkökohtiin.</p>			Täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä umpeutunut (31. joulukuuta 2026).	
<p>Suositus 1.2:</p> <p>Komission olisi edelleen pyrittävä toteuttamaan suunnitelmansa sellaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisesta, joka olisi käyttäjäystävällinen ja jonka kautta kaikki vaikutustenarvioinnit ja arvioinnit sekä niiden taustatutkimukset olisivat saatavilla. Tämä voitaisiin saada aikaan siten, että komission relevantit näyttökisterit ja -portaalit kytketään toisiinsa. Lisäksi komission olisi oltava yhteydessä muihin toimielimiin yhteisen näyttökisterin eli yhteisen lainsäädäntöportaalin perustamiseksi.</p>			Yhteistä lainsäädäntöportaalaa kehitetään parhaillaan, mutta sitä ei ole erityisesti tarkoitettu käytettäväksi vaikutustenarviointien, arviointien ja taustatutkimusten yhteyspisteenä.	
<p>Suositus 1.3:</p> <p>Komission olisi selkeästi yksilöitävä arviointeihin perustuvat relevantit seurantatoimet ja esitettävä ne vuotuisissa hallintosuunnitelmissaan tai muissa vastaavan tasoissa julkisesti saatavilla olevissa asiakirjoissa.</p>			Vaikka arviointien seurantatoimet mainittiin hallintosuunnitelmissa, <i>vuotuisissa toimintakertomuksissa</i> ja niiden liitteissä, toteutettavia jatkotoimia ei aina määritelty selkeästi.	






Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
<p>Suositus 1.4:</p> <p>Kun komissio esittelee vaikutustenarvioinneissaan vaihtoehtoja, sen olisi sisällytettävä arviointeihinsa enemmän määrällisiä tietoja, erityisesti kustannus-hyötyanalyyssejä ja kustannus-vaikuttavuusanalyyssejä.</p>	✔	✘	Täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä umpeutunut (31. joulukuuta 2026).	🕒













Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.



















Liite 3.7 – Vuoden 2020 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio

Hyväksymisaste:  hyväksytty;  hyväksytty osittain;  ei hyväksytty.



















Täytäntöönpanoaste:  kokonaan;  suurimmaksi osaksi;  joiltakin osin;  ei pantu täytäntöön;  ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta.

























Oikea-aikaisuuden aste:  tavoiteajankohtaan mennessä;  viivästynyt;  määräaika ei ole vielä umpeutunut;  ei jatkotoimia;  oikea-aikaisuutta ei arvioida.

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 01/2020: Ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskeva EU:n toiminta: vaikutus merkittävää, mutta huomattavat viivästykset ja sääntöjen noudattamatta jättäminen heikentävät sitä	1 a)	77				
	1 b)	77				
	1 c)	77			Komissio on pysynyt päätöksessään hylätä suositus. Vaikka komissio ei vastusta toimenpiteiden hyväksymistä heti, kun ne ovat valmiita, kuten ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevassa työsuunnitelmassa 2022–2024 todetaan, se katsoo, ettei se voi sitoutua siihen järjestelmällisesti. Tarkastuskertomuksen jälkeen komissio on antanut viisi asetusta ja aikoo hyväksyä täytäntöönpanotoimenpiteitä, kun ne ovat valmiita.	
	1 d)	77				

























Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	2 a)	78			Komissio on pyrkinyt parantamaan arviotaan, jonka mukaan kymmenen prosenttia energiasäästöistä menetetään, koska sähkötuotteet eivät ole ekosuunnittelua ja energiamerkintöjä koskevien asetusten mukaisia. Tarvittavien tietojen saamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi komissio on kuitenkin päättänyt käyttää edelleen samaa kymmenen prosentin arviota. Yhteisen tutkimuskeskuksen huhtikuussa 2023 antaman teknisen raportin perusteella komissio aikoo käynnistää vuonna 2024 pilottihankkeen vaikutuslaskennan parantamiseksi. Se on kuitenkin lisännyt ekosuunnittelun vaikutuslaskentaa koskeviin vuosikertomuksiin uuden säännösten noudattamatta jättämistä koskevan jakson, jossa esitetään merkityksellisempiä tietoja. Näistä ponnisteluista huolimatta vaikutuslaskenta ei ole vielä parantunut. Komission on kerättävä tietoja todellisesta käytöstä, ennen kuin se voi vahvistaa todellisten ja testiolosuhteiden väliset erot tuotteiden suorituskyvyssä.	
	2 b)	78				
	2 c)	78				
	3 a)	80				
	3 b)	80				
	3 c)	80				



















Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 02/2020: Pk-yritysten rahoitusväline toiminnassaan: vaikuttava ja innovatiivinen ohjelma, jolla on myös haasteita	1 a)	132	✓			
	1 b)	132	✓			
	2 a)	135	✓			
	2 b)	135	✓			
	2 c)	135	✓			
	2 d)	135	✓			
	2 e)	135	✓		Komissio päätti olla julkaisematta hanke-ehdotuskohtaista onnistumisastetta, koska se pitää sitä mahdollisesti harhaanjohtavana, kun otetaan huomioon vuoden 2024 työohjelmaa varten suunnitellut uudelleen toimittamista koskevien sääntöjen merkittävät muutokset.	
	3 a)	137	✓		Suositus 3 a ei ole enää aiheellinen, koska pk-yritysten rahoitusvälineen ensimmäinen vaihe on korvattu Euroopan innovaationeuvoston (EIC) uudella Plug In -järjestelmällä, joka käynnistettiin komission ja jäsenvaltioiden EIC:n ohjelmakomitean yhteydessä käymien keskustelujen jälkeen.	
















Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityisker- tomuksen kohta	Hyväksy- misaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöön- panoaste	Huomautukset	Oikea- aikaisuuden aste
	3 b)	137	✓		Suositus 3 b ei ole enää aiheellinen, koska pk-yritysten rahoitusvälineen ensimmäinen vaihe on korvattu EIC:n uudella Plug In -järjestelmällä eikä EU:n tasolla hallinnoitavia pk-yritysten rahoitusvälineen ensimmäisen vaiheen kaltaisia kansallisia järjestelmiä siis ole käytössä tällä hetkellä. EIC:n Plug In -järjestelmän edunsaajilla on pääsy EIC:n valmennuspalveluihin ja liiketoiminnan vauhdittamispalveluihin.	
	3 c)	137	✓			
	4 a)	138	✓			
	4 b)	138	✓			
	4 c)	138	✓			
	5 a)	139	✓			
	5 b)	139	✓			
	5 c)	139	✓			
	5 d)	139	⊗			




























Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erytyiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erytyiskertomus 03/2020: Komissio edistää ydinturvallisuutta EU:ssa, mutta päivitykset ovat tarpeen	1	76			Ydinturvallisuuden, säteilysuojelun tai radioaktiivisen jätteen huollon alalla ei ole suunniteltu tai hyväksytty uutta tai tarkistettua direktiiviä vuoden 2020 jälkeen (tilanne joulukuussa 2023). Komissio aikoo panna tämän suosituksen täytäntöön tarvittaessa vuosi ennen mahdollisten tulevien Euratom-direktiivien saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettua määräaika.	
	2	79			Komission on vielä saatettava päätökseen nykyistä lainsäädäntökehystä koskeva sisäinen arviointinsa. Komissio toteaa saattavansa arvioinnin päätökseen vasta, kun on käynnistetty uusi lainsäädäntömenettely ydinalan investointihankkeita koskevaa päivitettyä kehystä varten.	
	3	80				
Erytyiskertomus 04/2020: Uusien kuvantamistekniikoiden käyttö yhteisen maatalouspolitiikan seurannassa: kehitys yleisesti ottaen vakaata, mutta ilmaston ja ympäristön seurannan osalta hitaampaa	1 (1)	82				
	1 (2)	82				
	1 (3)	82				
	2 (1)	84				
	2 (2)	84				

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 05/2020: Kasvinsuojeluaineiden kestävä käyttö: vaatimatonta edistystä riskien mittaamisessa ja vähentämisessä	1 a)	67				
	1 b)	67				
	2 a)	71				
	2 b)	71				
	3	74			Vuonna 2024 komissio peruutti vuonna 2020 antamansa ehdotuksen asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä.	
Erityiskertomus 06/2020: Kestävä kaupunkiliikenne EU:ssa: tilanteen merkittävä parannus edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista	1 a)	75				
	1 b)	75			Tarkistettua TEN-T-asetusta, jossa jäsenvaltioita vaaditaan toimittamaan tietoja, ei ole vielä hyväksytty. Siksi komissiolla ei ole vielä tietoja, joiden perusteella se voisi raportoida jäsenvaltioiden ja kaupunkisolmukohtien edistymisestä kaupunkiliikenteen kestävyden parantamisessa.	
	2 a)	75			<i>Euroopan aluekehitysrahastoa</i> (EAKR) ja koheesiorahastoa koskevien lainsäädäntöneuvottelujen aikana komissio ei onnistunut sisällyttämään oikeudelliseen kehykseen erityissäännöksiä, joiden mukaan ohjelmissa olisi edellytettävä, että kaupunkiliikenteen rahoituksen saannin edellytykseksi asetetaan kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelma (tai <i>sitoumus</i> hyväksyä tällainen suunnitelma kohtuullisessa määräajassa).	










Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	2 b)	75				
	2 c)	75				
Erityiskertomus 07/2020: Koheesio politiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin	1 a)	68				
	1 b)	68			Komissio on ilmoittanut jäsenvaltioille hallinnollisia kustannuksia koskevasta tutkimuksesta ja toimittanut tietoja kyselytutkimusten laajuudesta ja alustavasta aikataulusta. Komissio aikoo antaa tarkempia tietoja muun muassa siitä, mitä sisältöä ja tietoja jäsenvaltioiden on toimitettava ja mihin mennessä.	
	1 c)	68			Komissio on lähettänyt jäsenvaltioille vain ilmoituksen tutkimuksesta. Tukea ei ole toistaiseksi annettu tai tarvittu.	
	1 d)	68			Koska tutkimusta varten tehtävää kyselytutkimusta ei ole vielä käynnistetty, komissio ei voi osoittaa, että kerätyt tiedot varmennetaan riittävän laadun varmistamiseksi.	
	2	70			Komissio teetti syyskuussa 2023 tutkimuksen, jossa tutkittiin otosta vuosien 2014–2020 <i>toimenpideohjelmista</i> yksinkertaistamistoimenpiteiden vaikutusten mittaamiseksi ja analysoimiseksi, mutta tutkimusta ei ole vielä saatu päätökseen.	
	3	74				










Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 08/2020: EU:n investoinnit kulttuurikohteisiin: ala vaatisi tarkemmin kohdennettuja toimia ja parempaa koordinoitua	1 a)	99			Komissio valmisteli uutta EU:n strategiakehystä, johon voisi sisältyä strategisia ja toiminnallisia tavoitteita, ja keskusteli siitä neuvoston kanssa, vaikkakin tuloksetta. Komissio ei ole kehittänyt muita erityisiä strategisia ja toiminnallisia tavoitteita tai seurantajärjestelyjä, koska jäsenvaltiot eivät olleet yksimielisiä asiasta.	
	1 b)	99			Strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä vastuita ei ole määritelty eikä jaettu.	
	1 c)	99				
	2 a)	99				
	2 b)	99				
	2 c)	99			Komissio tutki mahdollisuutta kehittää järjestelmä, joka perustuisi kulttuuriperintökohteiden yksityisiin rahoituslähteisiin, mutta järjestelmän kehittäminen ei ole edennyt. Komissio ei ole näin ollen koordinoitua kulttuuriperintökohteiden yksityisiin rahoituslähteisiin perustuvia aloitteita muiden EU:n kulttuurialoitteiden kanssa (esim. Euroopan kulttuuriperintötunnus, Euroopan kulttuuripääkaupungit).	

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3	105			Komissio on tutkinut ja ehdottanut yksinkertaistettuja tukimuotoja kulttuurikohteisiin tehtäville Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) investoinneille. EAKR-rahoituksessa ei lain mukaisesti edistetä hankkeita, joihin sisältyy suunnitelmia kulttuurikohteiden taloudellisen omavaraisuuden parantamiseksi.	
	4	105				
Erityiskertomus 09/2020: EU:n ydintieverkko: matkajat ovat lyhentyneet, mutta verkko ei ole vielä täysin toimiva	1 a)	71				
	1 b)	71			Investointeja <i>Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T)</i> ydintehin ei ole priorisoitu, ja edessä on edelleen haasteita, kuten riittämätön laatu (erityisesti liikenneturvallisuudessa ja turvallisten pysäköinti- ja levähdysalueiden saatavuudessa).	
	2 a)	72			Komissio on parantanut TEN-T-ydinverkon kehittämisen seuranta. Ehdotuksessa tarkistetuksi TEN-T-asetukseksi asetetaan kuitenkin välitavoitteita vain liikennemuotojen välisille ja sisäisille esteille sekä multimodaalisen liikenteen tehostamiseksi mutta ei arvioida jäsenvaltioiden edistymistä.	







Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	2 b)	72			Ehdotuksessa tarkistetuksi TEN-T-asetukseksi säädetään seurannan parantamisesta. Komissio kehittää parhaillaan päivitettyä TENtec-tietojärjestelmää, joka mahdollistaa automaattisen tietojenvaihdon jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien EU:n elinten kanssa. Päivitetty seurantajärjestelmä on kehitteillä, mutta sen kuvauksessa ei nimenomaisesti viitata tulosten, kuten ajansäästön, keskimääräisen nopeuden ja kapasiteetin, seurantaan EU:n ydinverkon vaikutusten arvioimiseksi.	
	3	73				
Erityiskertomus 10/2020: EU:n liikenneinfrastruktuurit: megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa	1 a)	80				
	1 b)	80				
	1 c)	80				
	1 d)	80				
	2 a)	83			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	
	2 b)	83			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	
	3 a)	86			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	
















Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityisker- tomuksen kohta	Hyväksy- misaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöön- panoaste	Huomautukset	Oikea- aikaisuuden aste
	3 b)	86	⊗		Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	⊗
	3 c)	86	⊗		Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	⊗
	4 a)	89	✓		Eurooppalaisia liikennekäytäviä, kahta horisontaalista painopistettä ja monimutkaisia rajatylittäviä osuuksia koskevia täytäntöönpanosäädöksiä suunnitellaan komission ehdotuksen (COM(2021) 812 final) 54 artiklan mukaisesti, ja ne riippuvat eurooppalaisten koordinaattoreiden ensimmäisen työsuunnitelman analyysistä.	
	4 b)	89	⊗		Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	⊗
	4 c)	89	✓		Komissio on ehdottanut eurooppalaisten koordinaattoreiden aseman vahvistamista. Eurooppalaisia liikennekäytäviä, kahta horisontaalista painopistettä ja monimutkaisia rajatylittäviä osuuksia koskevia täytäntöönpanosäädöksiä ei ole vielä annettu.	













Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Eryiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Eryiskertomus 11/2020: Rakennusten energiatehokkuus: aiempaa suurempi painoarvo kustannustehokkuudelle	1 a)	91				
	1 b)	91				
	1 c)	91				







Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	2	92			Komissio hyväksyi suosituksen vain osittain. Se totesi, että moitteettoman varainhoidon periaatteita on noudatettava, mutta katsoi, että yhdessä hallinnoitavien hankkeiden valinta kuuluu jäsenvaltioiden <i>hallintoviranomaisten</i> toimeksiantoon ja vastuisiin. Komissio korosti olevansa sitoutunut kannustamaan hallintoviranomaisia käyttämään valintaperusteita ja -menettelyjä rakennusten energiatehokkuusinvestointeihin. Niihin sisältyy joitakin keskeisiä parametreja, joiden avulla voidaan yhdistää rakennusten energiatehokkuusinvestoinnit kohdennettuihin tai saavutettuihin energiansäästöihin. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että se käyttäisi neuvoa-antavaa asemaansa seurantakomiteoissa vaikuttaakseen hankkeiden valintamenettelyihin ja varmistaakseen, että niissä noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatteita.	
	3 a)	93				
	3 b)	93				




Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3 c)	93	⊗	⊗	Komissio ei hyväksynyt suositusta, jonka mukaan sen olisi hyödynnettävä indikaattoreita, joilla seurataan investointien kustannustehokkuutta, tehdessään päätöksiä varojen allokoinnista kauden 2021–2027 väliarvioinnin yhteydessä. Se vastasi, että mahdolliset varojen uudelleenallokoinnit tehtäisiin jäsenvaltion aloitteesta sellaisten kriteerien perusteella, joissa ei välttämättä oteta huomioon kustannustehokkuutta.	⊗
Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen	1	61	✓	✓		✓
	2 i)	62	✓	✓		✓
	2 ii)	62	✓	✓		✓
	2 iii)	62	✓	✓		✓
	3 i)	63	✓	✓		✓
	3 ii)	63	✓	✓		✓
	3 iii)	63	✓	✓		✓







Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	4 i)	64			Komission ja Euroopan investointipankin (EIP) allekirjoittaman <i>InvestEU</i> -neuvontasopimuksen liitteessä 1 viitataan tietämyksen ja näytön, parhaiden käytäntöjen ja muiden markkinatietojen levittämiseen ja aktiiviseen keräämiseen (mukaan lukien erityisten markkinapuutteiden ja -tarpeiden tunnistaminen). Siinä vahvistetaan yleiset puitteet, joita sovelletaan toimien myöhempään täytäntöönpanoon ja hallinointiin sekä <i>kansallisten kehityspankkien tai -laitosten</i> kanssa tehtäviin sopimuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen ei tehty arviointia, jossa olisi analysoitu neuvontatarpeita ja kohdennettujen neuvonta-aloitteiden todennäköistä kysyntää kaudella 2015–2020 kertyneiden kokemusten perusteella. Viimeisin markkinoiden puuteanalyysi tehtiin vuonna 2016 (ennen tilintarkastustuomioistuimen suositusta).	
	4 ii)	64			Komissio ei ole tehnyt arviointia, jossa olisi analysoitu neuvontatarpeita ja kohdennettujen neuvonta-aloitteiden todennäköistä kysyntää kaudella 2015–2020 kertyneiden kokemusten perusteella (ks. suositus 4 i). Arviointi on tarpeen, jotta neuvonta-apu voidaan kohdentaa täyttämättömiin tarpeisiin. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään ole saanut näyttöä siitä, että etusijalle asetettaisiin hankkeet, joita voitaisiin mahdollisesti tukea InvestEU-takuun avulla.	













Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	4 iii)	64			Saadun näytön perusteella kansallisten kehityspankkien ja -laitosten kanssa allekirjoitettiin vuoden 2020 jälkeen kolme sopimusta (kaksi Ranskan ja yksi Italian kansallisten kehityspankkien ja -laitosten kanssa). Yksikään niistä kahdeksasta jäsenvaltiosta, joilla ei ollut yhteistyösopimuksia 31. joulukuuta 2018 (Tanska, Viro, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Malta, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta [joka erosi Euroopan unionista 31. tammikuuta 2020]), ei kuulu uusien sopimusten piiriin, eikä neuvontapalvelujen maantieteellinen kattavuus ole näin ollen parantunut Euroopan unionissa.	
	4 iv)	64			Kansallisten kehityspankkien ja -laitosten kanssa allekirjoitettiin kolme sopimusta vuoden 2020 jälkeen. Tämä vähäinen määrä ei osoita, että olisi kehitetty ennakoivampi lähestymistapa neuvontapalveluja koskevia pyyntöjä varten paikallisen läsnäolon avulla.	
	4 v)	64				
	4 vi)	64			Suositus pannaan osittain täytäntöön komission ja EIP:n välisen sopimuksen liitteen 4 raportointivaatimuksissa mainitulla tietopyynnöllä. Tilintarkastustuomioistuin ei ole saanut näyttöä siitä, että suositellun tulosseurantakehyksen perusteella olisi laadittu raportteja neuvontapalvelujen tarjoamisen kustannuksista ja hyödyistä.	
	1 a)	76				




Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erytiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erytiskertomus 13/2020: Viljelyalueiden biologinen monimuotoisuus: laskusuunnassa YMP:stä saadusta rahoituksesta huolimatta	1 b)	76	✓			
	1 c)	76	✓			
	2	78	✓		Uudessa YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot nostavat ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin liittyvää tavoitetasoa. On vain vähän näyttöä siitä, että <i>suorat tuet</i> olisivat lisänneet viljelymaiden biologista monimuotoisuutta. Käynnissä olevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen päätelmissä olisi annettava tätä koskevia lisätietoja.	
	3 a)	80	✓			
	3 b)	80	✓		Hyväksyessään jäsenvaltioiden YMP:n strategiasuunnitelmia komissio arvioi kansalliset strategiasuunnitelmat ja lähetti tarvittaessa suosituksia biologista monimuotoisuutta koskevaa osiota varten. Jäsenvaltioiden uusien tukijärjestelmien kunnianhimoisuudesta ja houkuttelevuudesta sekä pelto- että nurmitilojen osalta ei ole vielä vakuuttavaa näyttöä suhteessa ennen uutta YMP:tä käytössä olleeseen tasoon. Käynnissä olevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa olisi annettava tätä koskevia tietoja.	
	4	82	✓			




Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erytyiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erytyiskertomus 14/2020: EU:n kehitysapu Kenialle	1 a)	83				
	1 b)	83			Ohjelmakaudella 2021–2027 sovelletulla määrällisellä kaavalla pyritään osoittamaan enemmän varoja maille, joilla on suurimmat tarpeet. Kuten edelliselläkin ohjelmakaudella, maiden oikeusvaltioperiaatteeseen ja korruptioon liittyvää sitoutumista ja aiempia tuloksia mitataan edelleen pääasiassa maailmanlaajuisilla hallinnon indikaattoreilla. Väliarvioinnissa arvioidaan yksinomaan Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden sitoutumista oikeusvaltioperiaatteeseen. Ohjeiden perusteella on epäselvää, miten arvioinnin tulokset vaikuttavat rahoituksen kohdentamiseen.	










Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	2	84			<p>Keniassa toteutettavat kaksi Team Europe -aloitetta kokoavat yhteen erilaisia nykyisiä ja tulevia toimia, joita koordinoidaan yhdessä muiden eurooppalaisten avunantajien kanssa, ja niillä on todennäköisesti paljon suurempi vaikutus Keniassa kuin jos EU toimisi yksin. Painopistealat ovat hyvin laajoja, ja valitut sektorit ja EU:n kumppanien Team Europe -aloitteille myöntämän yhteisrahoituksen määrät ovat suuntaa-antavia. Tämä mahdollistaa joustavuuden, mutta voi rajoittaa EU:n rahoituksen kohdentamista ja mahdollisia vaikutuksia. Komissio ei toimittanut tarkastajalle luetteloa sektorikohtaisista määrärahoista monivuotisessa maaohjelmassa. Sen vuoksi on mahdotonta arvioida, saavutetaanko kullekin sektorille osoitetuilla määrillä todennäköisesti riittävä kriittinen massa merkittävien tulosten saavuttamiseksi ja miten. Edellisen ohjelmakauden vaikutuksia ei ole analysoitu, ja nykyinen toimintakehys on epätäydellinen, koska monista indikaattoreista puuttuu määrällisiä tavoitteita.</p>	










Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3	89			Kenian kauden 2021–2027 monivuotinen maaohjelma sisältää suuntaa-antavia sektoreita, joilla on potentiaalia edistää kestävää talouskehitystä, luoda työpaikkoja ja kasvattaa vientiä sekä tukea oikeusvaltioperiaatetta ja korruption torjuntaa. Talouskehitystä ja oikeusvaltioperiaatetta edistäviin toimiin vuosina 2021–2024 osoitettujen varojen määrää ei ilmoiteta maaohjelmassa, koska määrärahat kohdennetaan siinä painopistealoittain (jotka ovat hyvin laajoja) eikä sektoreittain. Komissio ei toimittanut tarkastajalle luetteloa sektorikohtaisista määrärahoista. Siksi on hyvin vaikeaa arvioida, miten sektoreita on priorisoitu. Maaohjelman toimintakehys on epätäydellinen, koska tulos- ja vaikutusindikaattoreille ei ole määritelty tavoitteita. Vuosiohjelmat eivät myöskään sisällä tavoitteita monille indikaattoreille. Näin ollen toimien odotettua vaikutusta ei ole mahdollista arvioida.	
Erityiskertomus 15/2020: Luonnonvaraisten pölyttäjien suojelu EU:ssa — komission aloitteet eivät ole kantaneet hedelmää	1 a)	66				

























Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	1 b)	66			Komissio perusti kesäkuussa 2022 työryhmän auttamaan sitä pölyttäjiä koskevan politiikan kehittämisessä ja sen täytäntöönpanon seurannassa. Komissio ei ole toimitannut riittävästi näyttöä hallintorakenteesta eikä siitä, onko se antanut selkeät vastuualueet pölyttäjiä koskevaan aloitteeseen osallistuville komission pääosastoille. Pölyttäjiä koskevassa tarkistetussa EU:n aloitteessa ei määritellä tavoitteita tai kriteerejä ehdotettujen toimien edistymisen arvioimiseksi.	
	2 a)	68			Komissio arvioi luonnonvaraisista pölyttäjistä saatavilla olevat tiedot ja julkaisi huhtikuussa 2023 kokonaisarvion jäsenvaltioiden hankkeiden toteuttamisjärjestyksen sisältävistä toimintasuunnitelmista. Komission arvio luonnonvaraisia pölyttäjiä koskevista toimenpiteistä ja/tai hyödyistä ei kattanut kaikkia jäsenvaltioita/alueita, koska se koski ainoastaan toukokuun 2020 jälkeen päivitettyjä tai toimitettuja toimintasuunnitelmia (42 toimintasuunnitelmaa 18 jäsenvaltiosta). Komissio ei näin ollen voinut antaa kokonaisarviota jäsenvaltioiden luonnonvaraisten pölyttäjien suojelemiseksi toteuttamista toimenpiteistä jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadun vuoksi.	
	2 b)	68				
	2 c)	68				

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3 a)	69			Komissio ehdotti pysyvän komitean kokouksessa joulukuussa 2023 torjunta-aineita koskevaan EU:n lainsäädäntöön muutoksia, joihin sisältyy kimalaisia ja erakkomehiläisiä koskevia suojoitoimia. Komission ehdotuksia ei ole vielä julkaistu. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) päivittää parhaillaan pöytäkirjaansa jäsenvaltioiden hätätilanteissa myöntämien lupien tarkistamisesta. Hätätilanteissa myönnettäviä lupia koskevissa tarkistetuissa komission ohjeissa ei ole parannettu perusteita, joita jäsenvaltioilta vaaditaan näiden lupien myöntämiseksi.	

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3 b)	69			<p>Komissio laati lokakuussa 2023 yhdessä jäsenvaltioiden kanssa työsuunnitelman 12 puuttuvan testimenetelmän kehittämiseksi. Niistä 10 koski kimalaisia ja erakkomehiläisiä. Koska riittävän luotettavia tietoja ei ollut, komissio ei voinut määrittellä kimalaisten ja erakkomehiläisten suojelutavoitteita arvioidessaan torjunta-aineista niille aiheutuvaa riskiä. Joulukuussa 2023 komissio aloitti keskustelut jäsenvaltioiden kanssa asiaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön mahdollisesti tehtävistä muutosehdotuksista, joiden mukaan olisi edellytettävä tietyin edellytyksin kimalaisten ja erakkomehiläisten järjestelmällisiä kenttätestejä, kun torjunta-aineita hyväksytään EU:ssa. Komissio ei ole vielä julkaissut lainsäädäntöehdotustaan. EFSA:n vuoden 2023 tarkistetut ohjeet mehiläisiin kohdistuvien riskien arvioinnista sisältävät menetelmiä näitä testejä varten, mutta jäsenvaltiot eivät ole vielä hyväksyneet niitä.</p>	
















Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 16/2020: Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso – maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin	1 a)	59				
	1 b)	59			Vuoden 2023 maakohtaisissa suosituksissa ei käsitelty tutkimus- ja kehityspolitiikkoja. Lissabonin strategiassa asetettiin vuonna 2000 tutkimuksen ja kehittämisen osalta tavoite, jonka mukaan tutkimus- ja kehittämismenot kasvatettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa kolmeen prosenttiin BKT:stä ja EU:sta tehtäisiin vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietotalous. <i>Eurooppa 2020 -strategiassa</i> asetettiin sama kolmen prosentin tavoite, mutta siten, että se koski EU:ta kokonaisuutena ja jäsenvaltiot saattoivat määritellä omat kansalliset tavoitteensa. Tätä EU:n tavoitetta ei koskaan saavutettu, ja se on edelleen tärkeä poliittinen painopiste.	
	2 a)	61				













Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityisker- tomuksen kohta	Hyväksy- misaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöön- panoaste	Huomautukset	Oikea- aikaisuuden aste
	2 b)	61				
	2 c)	61			Toisin kuin aikaisemmissa ohjauksjaksoissa, elpymis- ja palautumistukiväline edellytti erityisiä toimenpiteitä tiettyjen maakohtaisten suositusten noudattamiseksi. Ennen elpymis- ja palautumistukivälinettä ei ollut erityisiä toimenpiteitä, jotka olisivat johtuneet poikkeamisesta rakenneuudistus- tai investointilausekkeiden mukaisista alijäämän vähennystavoitteista. Komissio ei toimittanut näyttöä siitä, että se käytti valtuuksiaan (asetuksen 1466/97 2 a artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla) suositellakseen erityistoimenpiteitä, jos jäsenvaltiot eivät noudata maakohtaisia suosituksia, ja komissio pitää parempana jatkaa lähestymistapaansa, jonka mukaan se antaa vuosittain uudelleen ne maakohtaiset suositukset, joiden osalta tilannetta ei ole oikaistu kokonaan tai suurelta osin.	
	3	62				






















Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	4	63			Maakohtaisiin suosituksiin liittyvissä elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteissä on määritelty välitavoitteet ja tavoitteet, joille on asetettu erityiset määräajat, ja tulostaulussa annetaan tietoa toteutetuista toimenpiteistä. Maakohtaisissa suosituksissa yhdistetään edelleen useita uudistuksia ja politiikkatoimia samaan maakohtaiseen suositukseen, niissä ei ole mitattavissa olevia (vuosittaisia tai monivuotisia) tavoitteita tai aikatauluja, eikä niissä esitetä täysin dokumentoituja syitä sille, miksi jotkin asiat asetetaan etusijalle verrattuna toisiin asioihin, jotka eivät sisälly maakohtaisiin suosituksiin, tai miksi edellisen vuoden maakohtaisten suositusten soveltaminen on keskeytetty.	
	5 a)	64				
	5 b)	64			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	
Erityiskertomus 17/2020: Kaupan suojaustoimet: hyvin toimiva järjestelmä, jolla suojellaan EU:n yrityksiä polkumyynnillä tapahtuvalta ja tuetulta tuonnilta	1	92				
	2	94				
	3 i)	96				
	3 ii)	96				
	4 (1)	98				




























Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	4 (2)	98			Kaupan suojoimenpiteiden yleisen vaikuttavuuden arvioimiseksi ei ole vielä tehty säännöllisiä arviointeja.	
	5	99			Päivittämällä verkkosivustojaan TRADE-pääosasto on selkeyttänyt viran puolesta tehtävien tutkimusten käyttöä. Komissio hyödynsi toimivaltuuksiaan panna viran puolesta vireille tutkimuksia vain yhdessä tapauksessa, joka liittyi käynnissä olevaan Kiinasta peräisin olevien akkusähköajoneuvojen tuontia koskevaan tukien vastaiseen tutkimukseen.	
	6	102				
Erityiskertomus 18/2020: EU:n päästökauppajärjestelmä: maksutta jaettavat päästöoikeudet on kohdennettava paremmin	1	57				
	2 a)	58				
	2 b)	58				
Erityiskertomus 19/2020: Euroopan teollisuuden digitalisointi: kunnianhimoinen aloite, jonka onnistuminen riippuu EU:n, valtioiden ja yritysten sitoutumisen kestävydestä	1	80				
	2	80				
	3	81				
	4	81				
	5	82				













Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	6	82	✓			
	7	82	✓			
	8	83	✓			
	9	83	✓			
Erityiskertomus 20/2020: Lasten köyhyyden torjunta – komission tuen kohdentamista parannettava	1	97	✓			
	2	100	✓			
	3	103	✓			
	4	108	✓			
Erityiskertomus 21/2020: EU:n rahoituslaitosten valtiontuen valvonta: toimivuustarkastus on tarpeen	1 (1)	72	✓			
	1 (2)	72	✓		Koska komissio ei ole saanut arviointia päätökseen (suositus 1 (1)), se ei ole voinut toteuttaa jatkotoimia (suositus 1(2)).	
	2 (1)	73	✓			
	2 (2)	73	✓			
	2 (3)	73	✓			













Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3	74			Komissio on ottanut käyttöön uusia tuloksellisuusindikaattoreita. Ne eivät kuitenkaan sovellu osoittamaan <i>valtioneuvoston</i> valvonnan vaikutusta, koska ne eivät auta määrittämään, estikö komissio kilpailun vääristymisen jäsenvaltioiden välillä tai edistikö sen päätökset rahoitusvakauden suojelua.	
Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus — joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä	1 a)	85				
	1 b)	85				
	2 b)	86			Virastot katsovat, että komissio ei kuule niitä suunnitteluprosessin aikana (seuraavan monivuotisen rahoituskehysten valmistelussa) niiden resurssipyynnöistä. Ei ole olemassa vakiintunutta virallista menettelyä virastojen kuulemiseksi niiden pyynnöistä.	
	2 c)	86			Huolimatta tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta, jonka mukaan komission olisi käytävä virastojen pyynnöt läpi oikea-aikaisesti, se tarkastelee niitä edelleen ensisijaisesti osana muuttumatonta talousarviosykliä. Tämä tarkoittaa, että vuoden X lopussa todetut tarpeet rahoitetaan vasta vuoden X+2 talousarviosta (jos ne hyväksytään) eikä virastoilla ole joustovaraa <i>henkilöstötaulukoissaan</i> .	

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3 b)	88			Komissio ei seuraa tuloksellisuustietoja koskevien uusien suuntaviivojen täytäntöönpanoa tavalla, joka antaisi kattavan ja järjestelmällisen yleiskuvan komission havaitsemista puutteista virastojen tuloksellisuustiedoissa, komission parannusehdotuksista, niiden täytäntöönpanon tilasta ja – jos hallintoneuvostot hylkäsivät nämä ehdotukset – hylkäämisen syistä.	
	3 c)	88			Kaikki virastot (lukuun ottamatta yhteisön kasvilajikevirastoa ja käänöskeskusta) säätivät perustamisasetuksissaan säännöllisestä ulkoisesta arvioinnista. Sellaisten virastojen ulkoiset arvoinnit, joiden hallintoneuvosto on suurempi, ovat viivästyneet. Joissakin ulkoisissa arvioinneissa ei arvioitu virastojen hallintorakennetta (Euroopan avaruusjärjestö, Euroopan lääkevirasto ja Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto).	
	4 b)	89				
	4 c)	89				

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 24/2020: Komission toteuttamat EU:n yrityskeskittymien valvontatoimet ja kilpailuoikeudelliset menettelyt: markkinoiden valvontaa on syytä lisätä	1	94			Komissio on vahvistanut ennakoivaa havaitsemisstrategiaansa useilla aloitteilla. Komissio ei ole hyväksynyt eikä pannut täytäntöön suosituksen toista osaa eli tapausten valintaa selkeästi painotettujen kriteerien perusteella, esimerkiksi käyttämällä pisteytysjärjestelmää.	
	2 a)	99			Komissio tehosti edelleen yksinkertaistettua menettelyä, jolla pyritään vähentämään sulautumailmoituksia koskevia tiedonantovaatimuksia, ja antoi ohjeita sisämarkkinoiden kannalta relevantteja <i>tapahtumia</i> koskevan kattavuuden parantamiseksi. Se aikoo lisäksi ottaa käyttöön sähköisen ilmoitussovelluksen. Suosituksen 2 a toista osaa eli yksityiskohtaisen analyysin tekemistä yrityskeskittymiä koskevien hakemusmaksujen perimisestä aiheutuvista kustannuksista ja hyödyistä ei hyväksytty eikä pantu täytäntöön.	
	2 b)	99				
	2 c)	99			Komissio käynnisti arvioinnin EU:n kilpailusääntöjen valvontatoimien, myös sakkojen, pelotevaikutuksista. Loppuraportin on määrä valmistua 30. marraskuuta 2024. Sen vuoksi menetelmää ei ole vielä päivitetty.	
	3	100				
	4 a)	103				
	4 b)	103			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
Erityiskertomus 25/2020: Pääomamarkkinaunioni – tavoitteiltaan kunnianhimoinen hanke käynnistynyt hitaasti	1 a)	129				
	1 b)	129				
	1 c)	129				
	2 a)	132			Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön.	
	2 b)	132			Covid-19-pandemian ja eurooppalaisesta ohjauksista elpymis- ja palautumiskäytännöihin siirtymisen vuoksi vuosina 2021–2022 ei annettu pääomamarkkinaunioniin liittyviä maakohtaisia suosituksia. Jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa kaavailtiin joitakin pääomamarkkinaunioniin liittyviä toimenpiteitä, mutta ne pysyivät yleisluonteisina.	
	2 c)	132			Vaikka komissio jatkaa tiedotustoimiaan tukea tarvitsevien jäsenvaltioiden tavoittamiseksi, tämä lähestymistapa ei takaa sitä, että ne jäsenvaltiot, jotka tarvitsevat tukea eniten, hakevat <i>teknistä tukea</i> . Näin ollen kysyntään perustuvaa mallia ei sinänsä ole parannettu.	
	3 a)	136				
	3 b)	136				
	3 c)	136				





Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Eriyiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	4 a)	139				
	4 b)	139				
	4 c)	139				
Eriyiskertomus 26/2020 : Meriympäristö: suojelu on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi	1 (ensimmäinen luettelukohta)	88			Komissio hyväksyi helmikuussa 2023 meriympäristön toimintasuunnitelman. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot julkaisevat etenemissuunnitelmat maaliskuuhun 2024 mennessä, jotta kalastuksesta voidaan tehdä kestävämpää. Siinä edellytetään myös, että komissio antaa jäsenvaltioille ohjeita säilyttämistoimenpiteiden käyttöönotosta vuoden 2024 loppuun mennessä. Komissio ei ole vielä saanut valmiiksi meristrategiapuitedirektiivin arviointia, joka voi auttaa havaitsemaan puutteita ja näin helpottaa säilyttämistoimenpiteiden nopeampaa soveltamista.	






Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityisker- tomuksen kohta	Hyväksy- misaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöön- panoaste	Huomautukset	Oikea- aikaisuuden aste
	1 (toinen luetel- makohta)	88			Komissio esitti kesäkuussa 2022 ehdotuksen asetukseksi luonnon ennallistamisesta. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön toimenpiteitä, joilla palautetaan vähintään 30 prosenttia merten luontotyypeistä hyvään tilaan vuoteen 2030 mennessä, 60 prosenttia vuoteen 2040 mennessä ja 90 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Lopullinen kompromissiteksti hyväksyttiin pysyvien edustajien komitean kokouksessa 22. marraskuuta 2023. Lintu- ja luontotyyppidirektiivien liitteissä olevat uhanalaisten lajien luettelot, joihin viitataan monissa merensuojelutoimenpidesäännöksissä sisältävissä EU:n säädöksissä, ovat pysyneet muuttumattomina vuosikymmenten ajan. Komissio ei ole toteuttanut merkittäviä toimia näiden luetteloiden muuttamiseksi ja suojelun laajentamiseksi koskemaan useampia lajeja nykyisen tieteellisen tiedon perusteella.	
	2 (ensim- mäinen luetel- makohta)	94				
	2 (toinen luetel- makohta)	94				
	3	97				




Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.



















Liite 3.8 – Vuoden 2020 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Muut tarkastuskohteet










Hyväksymisaste:  hyväksytty;  hyväksytty osittain;  ei hyväksytty;  ei ilmoitettu.

Täytäntöönpanoaste:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Oikea-aikaisuuden aste:  tavoiteajankohtaan mennessä;  viivästynyt;  määräaika ei ole vielä umpeutunut;  ei jatkotoimia;  oikea-aikaisuutta ei arvioida.

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
EU:n erillisvirastot ja muut elimet (EU:n virastot)						
Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus — joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä	2 a)	86			Virastot pitävät yhtenäisiä ohjelma-asiakirjoja riittävinä välineinä resurssien suunnittelussa ja prioriteettien, mahdollisten synergioiden ja mittakaavaetujen huomioon ottamisessa. Yhtenäisissä ohjelma-asiakirjoissa annetaan yksityiskohtainen katsaus virastojen tulevien vuosien suunnittelusta, mutta niillä vaikutetaan vähemmän tehokkaasti resurssien kohdentamiseen virastoille. Uutta monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta ei myöskään ole vielä esitetty, eivätkä virastot ole vielä arvioineet ja esittäneet komissiolle seuraavan monivuotisen rahoituskehysten tarpeita.	

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityiskertomuksen kohta	Hyväksymisaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpanoaste	Huomautukset	Oikea-aikaisuuden aste
	3 a)	88			Yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen ja konsolidoitujen vuotuisten toimintakertomusten järjestelmällinen käyttö virastojen tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa on parannus. Virastot ilmoittivat kuitenkin vaikeuksista löytää yhteys tuloksellisuutensa vaikutusten ja EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden välillä. Niiden mielestä komission on annettava lisäohjeita siitä, miten virastojen työn vaikutusta voitaisiin mitata EU:n toimintapoliittikkojen edistämisen osalta.	
	4 a)	89				
Euroopan unionin henkilöstövalintatoimisto (EPSO)						
Erityiskertomus 23/2020: Euroopan unionin henkilöstövalintatoimisto: On aika mukauttaa valintamenettelyt muuttuviin rekryointitarpeisiin	1 (ensimmäinen luettel-makohta)	92				
	1 (toinen luettel-makohta)	92				
	1 (kolmas luettel-makohta)	92				
	1 (neljäs luettel-makohta)	92				

Kertomuksen numero ja otsikko	Nro	Erityisker- tomuksen kohta	Hyväksy- misaste	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa		
				Täytäntöönpa- noaste	Huomautukset	Oikea- aikaisuuden aste
	1 (viides luetel- makohta)	92			Euroopan unionin henkilöstövalintatoimiston (EPSO) hallintoneuvosto hyväksyi tammikuussa 2023 uuden kilpailumallin, jolla pyritään lyhentämään merkittävästi avointen kilpailujen kestoja keskimäärin 15 kuukaudesta (vuonna 2022) kuuteen kuukauteen. EPSO julkaisi kesäkuussa 2023 ensimmäisen uuden mallin mukaisen avoimen kilpailun, jonka arvioitu kesto oli kuusi kuukautta. Marraskuussa 2023 EPSO lykkäsi koevaihetta verkkokoealustan ongelmien vuoksi. Näin ollen tavoitetta lyhentää avointen kilpailujen kestoja uuden mallin mukaisesti ei ole vielä saavutettu (tilanne helmikuussa 2024).	
	2	96				
	3	97				

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

4. luku

Tulot

Sisällys

	Kohta
Johdanto	4.1.–4.6.
Lyhyt kuvaus	4.2.–4.3.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	4.4.–4.6.
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.7.
Sisäisen valvonnan eri osatekijöiden tarkastus	4.8.–4.33.
Jäsenvaltioiden viivästykset vaikuttavat BKTL:oa koskevaan komission tarkastustyöhön	4.9.–4.11.
Komissio ei perinyt viivästyskorkoa tapauksissa, joissa BKLT-varaumat otettiin huomioon määräajan jälkeen	4.12.–4.14.
Alv-varaumien ja perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien lukumäärä on vähentynyt, mutta pitkäaikaisia ongelmia on edelleen	4.15.–4.17.
Jäsenvaltioiden tavassa hallinnoida perinteisiä omia varoja ja hoitaa niitä koskevaa kirjanpitoa on yhä puutteita	4.18.–4.22.
Muoviin perustuvien EU:n tulojen laskennassa käytettyjen tietojen luotettavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on puutteita	4.23.–4.24.
Tullitoimintasuunnitelman toimien täytäntöönpanossa ei ole edistytty riittävästi	4.25.–4.29.
Komissio ei seuraa riittävästi, panevatko jäsenvaltiot taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit täytäntöön	4.30.–4.33.
Vuotuiset toimintakertomukset	4.34.–4.35.
Johtopäätös ja suositukset	4.36.–4.41.
Johtopäätös	4.36.–4.37.
Suosituks	4.38.–4.41.

Liitteet

Liite 4.1 – Vireillä olevat BKTL- ja alv-varaumat sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat, lukumäärä jäsenvaltioittain 31.12.2023

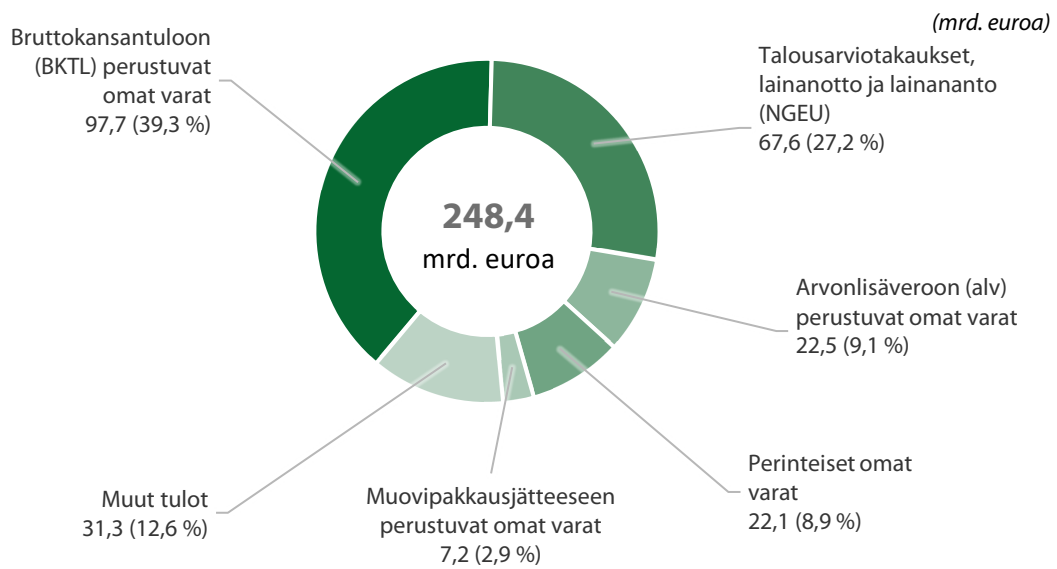
Liite 4.2 – Aiempien suositusten seuranta

Liite 4.3 – Tullialan perinteisiä omia varoja koskevien selvitysten laatimisprosessi (kannetut tullit ja vielä kantamatta olevat tullit) ja tullien kirjaaminen EU:n tileihin ja talousarvioon

Johdanto

4.1. Tässä luvussa esitetään tuloja koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Tulot koostuvat neljästä *omien varojen* luokasta, *Next Generation EU (NGEU)* -välineen menoja rahoittavista tuloista¹ ja muista tuloista. *Kaaviossa 4.1* esitetään, miten tulot jakautuivat vuonna 2023.

Kaavio 4.1 – Tulot – Jakautuminen vuonna 2023(*)



(*) Kokonaismäärässä (248,4 miljardia euroa) on kyse EU:n talousarvion tosiasiallisista tuloista. Tuloslaskelmassa esitetty 171,9 miljardin euron määrä lasketaan suoriteperusteisen kirjanpidon pohjalta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

¹ Tähän sisältyvät määrät, jotka komissio on lainannut Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi annetun [asetuksen \(EU\) 2020/2094](#) mukaisesti.

Lyhyt kuvaus

4.2. Vuonna 2023 EU:n tuloista 60 prosenttia oli peräisin omista varoista²:

- a) EU:n tuloista 39 prosenttia on **bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja**, joita käytetään EU:n talousarvion tasapainottamiseen sen jälkeen, kun kaikista muista lähteistä saatavat tulot on laskettu. Kunkin jäsenvaltion suhteellinen rahoitusosuus määräytyy jäsenvaltion bruttokansantulon mukaisesti.
- b) EU:n tuloista yhdeksän prosenttia on **arvonlisäveroon (alv) perustuvia omia varoja**. Näiden omien varojen mukaiset rahoitusosuudet lasketaan käyttäen yhdenmukaista verokantaa. Sitä sovelletaan alv-määräytymisperusteeseen, joka lasketaan siten, että kaikista jäsenvaltioiden arvonlisäverollisista luovutuksista ja suorituksista kannettavien alv-tulojen kokonaismäärä jaetaan painotetulla keskimääräisellä alv-kannalla.
- c) EU:n tuloista yhdeksän prosenttia on **perinteisiä omia varoja**. Näihin kuuluvat jäsenvaltioiden kantamat tuontitullit. Kokonaismäärästä maksetaan EU:n talousarvioon 75 prosenttia, ja loput 25 prosenttia jäsenvaltiot pidättävät kattaakseen kantokulut.
- d) EU:n tuloista kolme prosenttia on **kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja** (muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat). Kyseinen varainlähde lasketaan soveltamalla yhdenmukaista verokantaa kussakin jäsenvaltiossa syntyvän kierrättämättömän muovipakkausjätteen painoon.

4.3. Next Generation EU -välineestä voidaan antaa jäsenvaltioille rahoitustukea, jota niiden ei tarvitse maksaa takaisin. Määrät, jotka on otettu lainaksi välinettä varten muodostavat 27 prosenttia EU:n tuloista. EU:lla on myös muita tulonlähteitä. Merkittävimpiä näistä ovat EU:n sopimukseen ja *ohjelmiin* liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset (yhdeksän prosenttia EU:n tuloista). Tällaisia ovat esimerkiksi jäsenvaltioilta takaisinperityt varat, jotka liittyvät toimintalohkoihin ”luonnonvarat ja ympäristö” ja ”koheesio, palautumiskyky ja arvot”, sekä EU:n ulkopuolisten maiden EU:n ohjelmiin ja toimiin maksamat rahoitusosuudet.

² Päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

4.4. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida EU:n tulojen virhetaso sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten.

Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa **liitteessä 1.1** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki vuoden 2023 tulojen osalta

- a) edustavan otoksen, johon kuului 65 komission *perintämääräystä* (mukaan lukien kymmenen perintämääräystä, jotka liittyivät Next Generation EU -välineestä maksettaviin *avustuksiin*)
- b) komission järjestelmät, joilla
 - i) varmistetaan, että jäsenvaltioiden BKTL-, alv- ja muovipakkausjätetiedot muodostavat asianmukaisen perustan omien varojen rahoitusosuuksien laskemiselle ja kantamiselle; muovipakkausjätetietojen osalta tarkastajat hyödynsivät myös tilintarkastustuomioistuimen muovipakkausjätteeseen perustuvista omista varoista kertovan erityiskertomuksen tuloksia³
 - ii) hallinnoidaan perinteisiä omia varoja ja tarkistetaan, että jäsenvaltioilla on vaikuttavat järjestelmät perinteisten omien varojen kantamiseen oikeansuuruusina sekä kyseisistä varoista raportoimiseen ja niiden asettamiseen EU:n talousarvion käyttöön
 - iii) lasketaan omia varoja koskevien mukautusten tuloksena saatavat määrät
 - iv) hallinnoidaan sakkoja ja seuraamuksia
- c) perinteisten omien varojen kirjanpito- ja hallinnointijärjestelmät kolmessa jäsenvaltiossa (Espanja, Ranska ja Tanska); jäsenvaltiot valittiin tarkastukseen niiden kantamien tullien määrän ja tilintarkastustuomioistuimen oman riskinarvioinnin perusteella
- d) komission budjettipääosaston ja Eurostatin *vuotuisissa toimintakertomuksissa* omien varojen *sääntöjenmukaisuudesta* esittelyjen tietojen luotettavuuden.

³ [Erityiskertomus 16/2024](#): ”Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat EU:n tulot: Puutteet tietojen vertailukelpoisuudessa ja luotettavuudessa ovat mutkistaneet alkutaivalta”.

4.5. Tilintarkastustuomioistuimen arvio BKT:oon, alv:hen ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien maksuosuuksien laskentajärjestelmistä perustui jäsenvaltioiden toimittamiin ja komission tarkastamiin tilastoihin ja tietoihin. Next Generation EU -välineeseen liittyviä lainanotto- ja lainanantotoimia koskevia komission järjestelmiä käsiteltiin komission velanhoitoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa⁴.

4.6. Perinteisten omien varojen osalta riskinä on, että tuojat jättävät tullit ilmoittamatta kansallisille tulliviranomaisille tai ilmoittavat ne virheellisesti. Tosiasialliset kannetut tuontitullit jäävät näin ollen alle sen määrän, joka pitäisi kantaa - kyseessä on ns. *tullivaje*. Tulojen sääntöjenmukaisuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kattanut tätä kerättyjen tullien vajetta. Koska tullivaje voi kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden vahvistamien tullien määrään, tilintarkastustuomioistuin on tänäkin vuonna arvioinut, kuinka EU on pyrkinyt pienentämään tullivajetta ja lieventämään riskiä siitä, että perinteisiä omia varoja ei saada kerättyä täysimääräisinä. Tilintarkastustuomioistuin tutki tässä yhteydessä kolmantena peräkkäisenä vuotena, miten komissio oli edistynyt tullitoimintasuunnitelman toimeenpanossa⁵. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten jäsenvaltiot ovat raportoineet komissiolle FRC-kehyksen (taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit)⁶ täytäntöönpanosta. Kehyksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tullitarkastusten soveltamista EU:n tasolla.

⁴ Erityiskertomus 16/2023, ”NGEU-välineeseen liittyvä velanhoito komissiossa – Rohkaiseva alku, mutta toimet linjattava enemmän parhaiden käytäntöjen kanssa”.

⁵ Komission tiedonanto ”Tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle: toimintasuunnitelma” (COM(2020) 581), 28. syyskuuta 2020.

⁶ Täytäntöönpanopäätös, annettu 31. toukokuuta 2018, toimenpiteistä tullitarkastusten yhdenmukaisesta soveltamisesta vahvistamalla yhteiset taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit.

Toimien sääntöjenmukaisuus

4.7. Tässä osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset *tulotapahtumien* sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmiä, joiden avulla komissio laskee ja kantaa tuloja. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset EU:n tilien perustana olevien tulotapahtumien sääntöjenmukaisuudesta pohjautuvat tähän arviointiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 65 perintämääräyksen otoksen ja havaitsi, että niihin ei liittynyt kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

Sisäisen valvonnan eri osatekijöiden tarkastus

4.8. Tilintarkastustuomioistuin valitsi ja tutki joukon valvontajärjestelmiä (ks. kohta [4.4](#)). Kyseisiä järjestelmiä koskevat huomautukset eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen vakiomuotoiseen lausuntoon EU:n tulojen sääntöjenmukaisuudesta (ks. [luku 1](#)). Huomautuksissa tuodaan kuitenkin esiin puutteita omien varojen yksittäisten luokkien kantamisessa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita EU:n toimissa, joilla on pyritty pienentämään tullivajetta ja lieventämään riskiä siitä, että perinteisiä omia varoja ei saada kannetuksi täysimääräisinä.

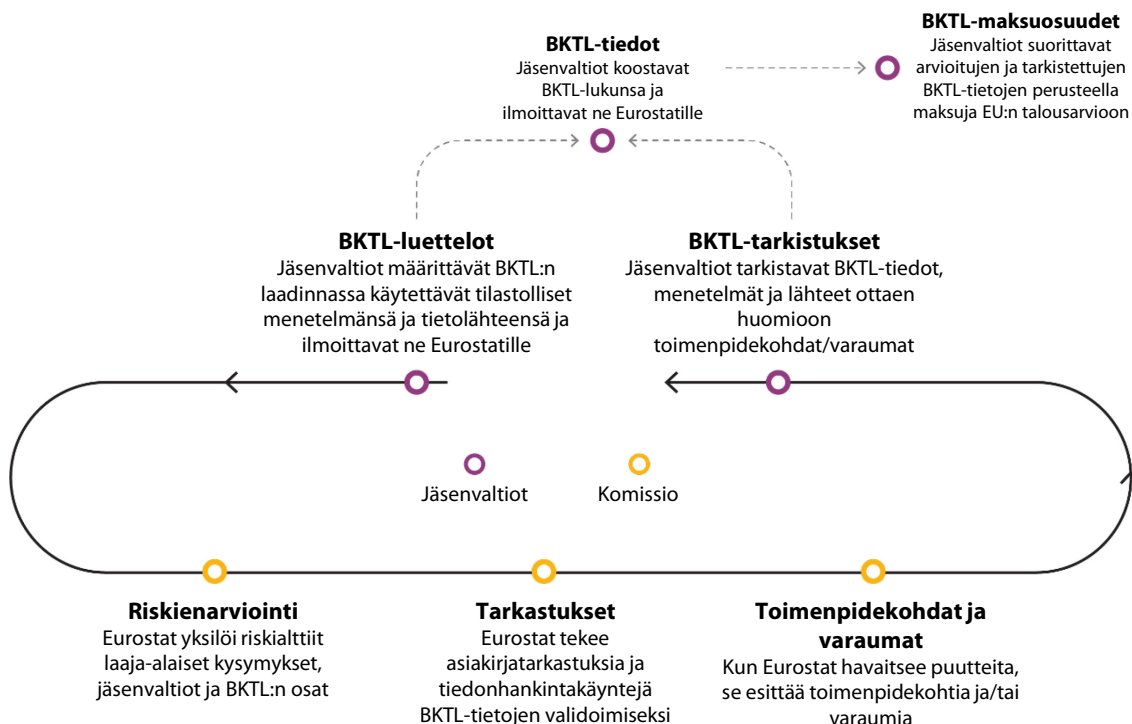
Jäsenvaltioiden viivästykset vaikuttavat BKTL:oa koskevaan komission tarkastustyöhön

4.9. [Kaaviossa 4.2](#) esitetään BKTL-tarkastusyykli. Vuonna 2023 komissio poisti 98 *BKTL-varauma*. Tämä tarkoitti, että vuoden loppuun mennessä komissio oli poistanut yhteensä 260 varaumaa kaikkiaan 300:sta varaumasta, jotka oli asetettu vuosien 2016–2019 tarkastusyyklin tuloksena (ks. [liite 4.1](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäljellä olevista 40 varaumasta jäsenvaltiot olivat toimittaneet tietoja 22:n varauman osalta. Tiedot olivat komissiossa tarkastettavana. Mitä tulee loppuihin varumiin, jotka olivat viivästyneet ainakin vuoden määräajasta, jäsenvaltiot eivät olleet käsitelleet neljää varaumaa⁷, ja 14 varauman osalta ne olivat toimittaneet vain osittaisia tietoja⁸. Jäsenvaltioiden viivästykset varaumien käsittelyssä hidastavat komission työtä toimitettujen tietojen tarkistamisen sekä varaumien poistamisen osalta. Tämä lisää BKTL-maksuosuuksiin liittyvää epävarmuutta kansallisissa ja EU:n talousarvioissa.

⁷ Luxemburg (3) ja Malta (1).

⁸ Bulgaria (1), Kreikka (4), Kroatia (6), Luxemburg (2) ja Malta (1).

Kaavio 4.2 – BKTL-tarkastusyksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuininlähteenä Eurostatin asiakirjat, joissa kuvataan Eurostatin tarkastamismenettely.

4.10. Komissio on jatkanut vuosien 2020–2024 tarkastusyksiin liittyvää työtään päivittämällä riskienarviointinsa. Se on toimittanut BKTL-luetteloihin liittyviä asiakirjatarkastuksia. BKTL-luetteloissa kuvataan jäsenvaltioiden menettelyjä, joiden mukaisesti tilastotiedot kootaan. Lisäksi komissio on vierailut kansallisissa tilastolaitoksissa BKTL-tietojen laadun tarkistamiseksi. Komissio asetti nykyistä sykliä koskevan ensimmäisen varauman Bulgarialle, koska sen koostamisessa BKTL-tiedoissa oli puutteita.

4.11. Tilintarkastustuomioistuimen [varainhoitovuoden 2020 vuosikertomuksessa](#) annetun suosituksen mukaisesti (ks. [liite 4.2](#)) komissio poisti vuonna 2023 globalisaatiota koskevan BKTL-varauman kaikilta jäsenvaltioilta Luxemburgia lukuun ottamatta. Varaumien poistamisella oli olennainen vaikutus vain Belgiassa (0,11 prosenttia suhteessa BKTL:oon vuonna 2019). Komissio odottaa, että globalisaation vaikutus jäsenvaltioiden BKTL:oon otetaan paremmin huomioon vuoden 2024 kansantalouden tilinpidon vertailuarvon tarkistuksessa.

Komissio ei perinyt viivästyskorkoa tapauksissa, joissa BKLT-varaumat otettiin huomioon määräajan jälkeen

4.12. Jos jäsenvaltiot tekevät komission ilmoittamien varaumien huomioon ottamiseksi tarvittavia BKTL-tietojen oikaisuja myöhässä ja näillä oikaisuilla on olennainen vaikutus BKTL:oon, komission olisi perittävä viivästyskorkoa⁹.

Tilintarkastustuomioistuin tutki kuinka monesta komission vuonna 2023 poistamista 98:sta BKLT-varaumasta olisi mahdollisesti voitu periä viivästyskorkoja. Jäsenvaltiot toimittivat korjatut tiedot viiden varauman osalta osittain määräajan jälkeen ja yhden varauman osalta kokonaan määräajan jälkeen. Kaikki kuusi tapausta vaikuttivat BKTL:oon olennaisesti.

4.13. Komissio katsoi, ettei se voinut laskea tietojen myöhäisen toimittamisen vaikutusta tarkasti, joten se ei perinyt viivästyskorkoa yhdessäkään näistä kuudesta tapauksesta:

- Niiden viiden tapauksen kohdalla, joiden tiedoista osa toimitettiin määräajan jälkeen, laskematta jättäminen johtui siitä, että oli vaikea määrittää, kuinka iso merkitys myöhästyneillä tiedoilla oli verrattuna ajoissa toimitettuihin tietoihin.
- Tapaus, jossa tiedot toimitettiin kokonaan määräajan jälkeen, vaikutti useampaan kuin yhteen varaukseen, ja komissio katsoi, ettei se pystynyt määrittämään tarkasti kuhunkin varaukseen kohdistuvaa vaikutusta.

4.14. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että lainsäädännössä ei mainita tietojen osittaista toimittamista. Komission päätös olla perimättä viivästyskorkoa tällaisissa tapauksissa ei kannustanut jäsenvaltioita toimittamaan kaikki varaumien käsittelemiseksi tarvittavat tiedot määräajassa.

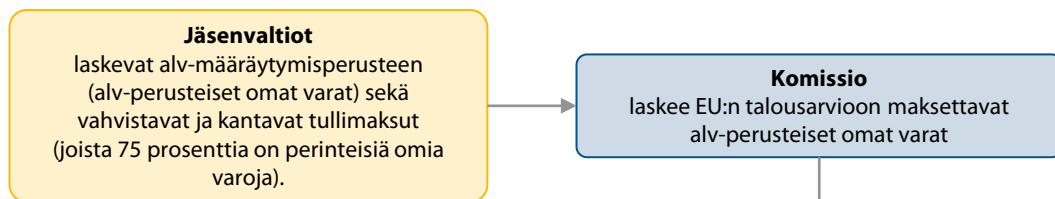
⁹ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014 perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä, 12 artiklan 2 kohdan d alakohta.

Alv-varaumiin ja perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien lukumäärä on vähentynyt, mutta pitkäaikaisia ongelmia on edelleen

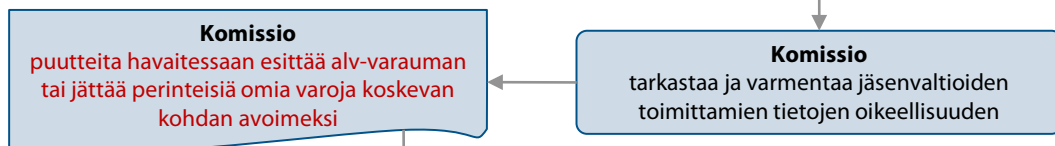
4.15. *Kaaviossa 4.3* esitetään prosessi, jota komissio käyttää tarkistaakseen alv-määräytymisperusteisiin ja perinteisiin omiin varoihin liittyvät jäsenvaltioiden laskelmat. *Liitteessä 4.1* esitetään yleiskatsaus vuoden 2023 lopussa voimassa olevista varaumista ja avoimista kohdista, jotka komissio määrittelyt havaittuihin puutteisiin liittyen. Alv-varaumiin määrä laski viime vuoteen verrattuna 81:stä 67:ään (17 prosenttia), ja perinteisiä omia varoja koskevien avoimien kohtien määrä puolestaan laski 283:sta 274:ään (kolme prosenttia).

Kaavio 4.3 – Prosessi, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteet ja perinteiset omat varat tarkastetaan

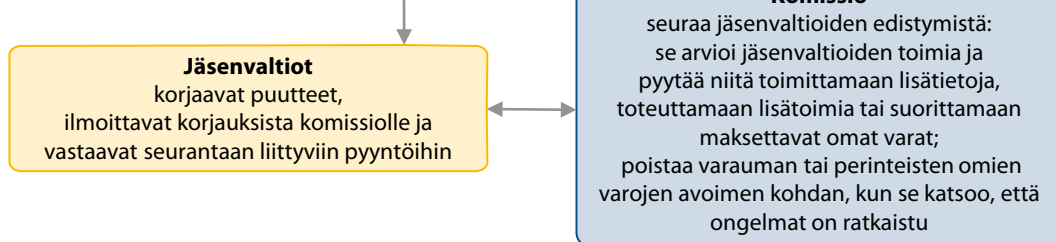
VAIHE 1: Laskelma



VAIHE 2: Tarkastukset



VAIHE 3: Seuranta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

4.16. Komissio edistyi vuonna 2023 omia varoja koskevan vuoden 2014 päätöksen¹⁰ nojalla tehtyjen alv-varaumien poistamisessa. Samalla se esitti vähemmän uusia varauksia, koska vuoden 2020 omia varoja koskevan päätöksen¹¹ nojalla otettiin käyttöön yksinkertaistetut alv-ilmoitukset. Pitkään (yli viisi vuotta) avoimena olleet varaukset vähenivät vuoden aikana 14:stä kymmeneen. Kahdeksan näistä pitkään avoimena olleista varauksista oli kuitenkin asetettu 6–11 vuotta aikaisemmin. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että jäsenvaltiot toimittivat viiveellä tiedot, joita pitkään avoimena olleiden ongelmien korjaaminen edellytti.

4.17. Pitkään avoimena olleiden perinteisiä omia varoja koskevien avoimien kohtien määrä kasvoi 97:stä 103:een vuoden 2023 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja raportoi jo viime vuonna¹², että komissio ei asettanut avoimien kohtien käsittelyä etusijalle ja että jäsenvaltioiden ja komission välisessä viestinnässä oli viivästyksiä.

Jäsenvaltioiden tavassa hallinnoida perinteisiä omia varoja ja hoitaa niitä koskevaa kirjanpitoa on yhä puutteita

4.18. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten Tanska, Espanja ja Ranska laativat perinteisiä omia varoja koskevat selvityksensä (jotka sisältävät selvityksen kannetuista tulleista sekä selvityksen vahvistetuista mutta vielä kantamatta olevista tulleista)¹³. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti kyseisten jäsenvaltioiden menettelyt, joilla hallinnoidaan EU:n talousarvioon vielä maksamatta olevia perinteisiä omia varoja (ks. *liite 4.3*).

4.19. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä ongelmia siinä, miten Tanska ja Espanja laativat perinteisiä omia varoja koskevat selvityksensä ja hallinnoivat kannettuja tulleja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin Ranskassa puutteita (ks. laatikko *4.1*).

¹⁰ Päätös (EU, Euratom) 2014/335 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

¹¹ Päätös (EU, Euratom) 2020/2053 päätöksen (EU, Euratom) 2014/335 kumoamisesta.

¹² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 4.18.

¹³ Päätös (EU, Euratom) 2018/194 omien varojen saamisen kirjanpidosta laadittavien katsausten malleista, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä (EU) 2022/523.

Laatikko 4.1

Kannettujen tullien kirjanpito ja hallinnointi oli puutteellista Ranskassa

Hallinnollisen virheen vuoksi Ranskan tulliviranomaiset vähensivät huhtikuussa 2023 virheellisesti perinteisten omien varojen tileistä 412 000 euroa. Määrä olisi pitänyt vähentää kansallisesta talousarviosta. EU:n talousarvioon maksettu määrä väheni tästä syystä.

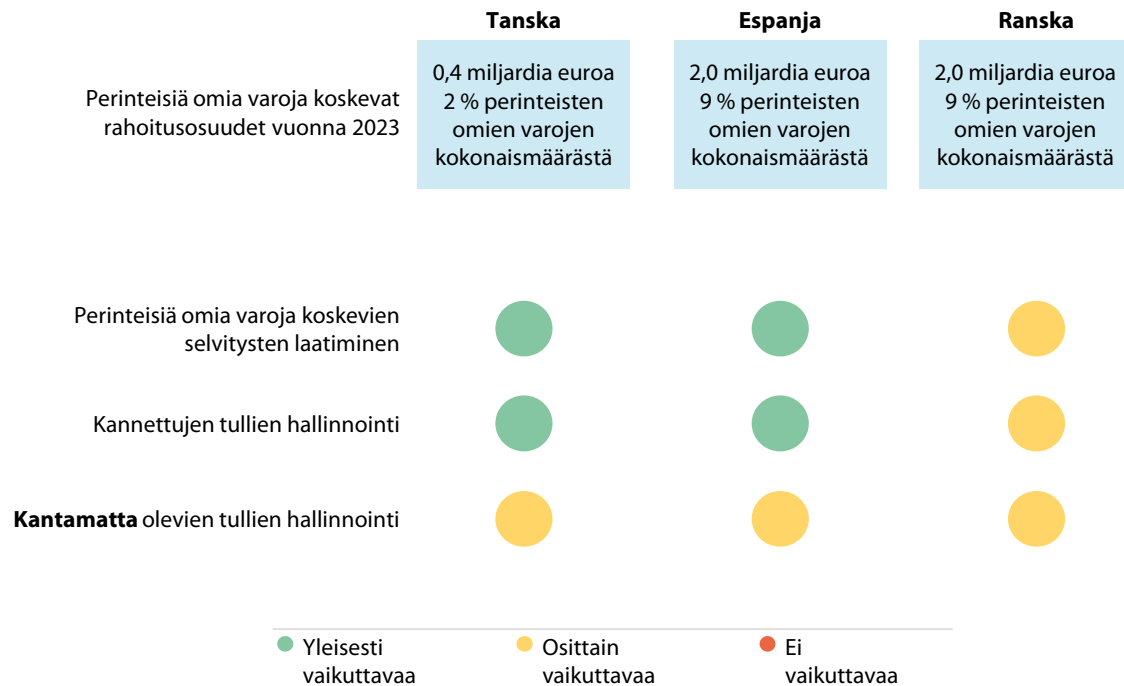
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi kaksi tapausta, joissa tullien maksamisesta oli annettu vakuus eivätkä tuojat riitauttaneet asiaa. Tapausten kokonaisarvo oli 478 000 euroa. Tämä määrä olisi pitänyt asettaa EU:n talousarvion käyttöön vakuuden antamisajankohtana, mutta sen sijaan se sisällytettiin vielä kantamatta olevia tulleja koskevaan selvitykseen. Ranskan tulliviranomaiset kirjasivat summan kannettuja tulleja koskevaan selvitykseen oikein vasta myöhemmin. Yhdessä tapauksessa kirjaus tehtiin kuuden kuukauden viiveellä.

Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että kannettujen tullien määrää vähennettiin 3-7 kuukauden viiveellä. Vähennykset tehtiin tuojien perusteltujen pyyntöjen, *jälkitarkastusten* tai tuomioistuinten päätösten perusteella. Vähennysten tekemiseen kuluvaan viiveen aikana Ranskan EU:lle maksamat perinteiset omat varat oli ilmoitettu liian suurina.

4.20. Tilintarkastustuomioistuimen näissä kolmessa jäsenvaltiossa tekemissä tarkastuksissa tuli esiin useita puutteita vahvistettujen mutta vielä kantamatta olevien tullien hallinnoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Tanskassa oli tapauksia, joissa tullivelkaa ei ollut pantu täytäntöön oikea-aikaisesti, Espanjassa tullivelan toteaminen oli viivästynyt ja Ranskassa ei ollut vielä poistettu tileistä tulleja, joita ei saada perittyä.

4.21. Komissio havaitsee, raportoi ja seuraa edelleenkin samankaltaisia puutteita sellaisten tullien hallinnoinnissa ja kirjanpidossa, joita jäsenvaltiot eivät ole vielä kantaneet. Tilintarkastustuomioistuimen arvio jäsenvaltioiden keskeisistä sisäisen valvonnan järjestelmistä, jotka koskevat perinteisiä omia varoja, esitetään [kaaviossa 4.4](#).

Kaavio 4.4 – Arvio perinteisiin omiin varoihin liittyvistä keskeisistä sisäisen valvonnan järjestelmistä tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

4.22. Tilintarkastustuomioistuimen [varainhoitovuoden 2021 vuosikertomuksessa](#) tästä aiheesta antamaan suositukseen liittyen (ks. [liite 4.2](#)), tarkastajat tutkivat, oliko Italian kohdalla tapahtunut edistystä havaitun pitkäaikaisen puutteen korjaamisessa perittyjen tullimäärien osalta. Kyseessä olivat pitkään jatkuneet erot maan kannettuja tulleja ja todettuja mutta vielä kantamatta olevia tulleja koskevien selvitysten välillä. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että Italia oli toteuttanut komission tuella toimia, joiden ansiosta tällaisia eroja ei ollut havaittavissa vuoden 2023 perinteisiä omia varoja koskevissa selvityksissä. Komissio ei ole vielä tarkastanut selvityksiä vahvistaakseen niiden luotettavuuden.

Muoviin perustuvien EU:n tulojen laskennassa käytettyjen tietojen luotettavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on puutteita

4.23. Jäsenvaltiot toimittivat vuonna 2023 komissiolle ensimmäiset tilastotiedot jäsenvaltioissa tuotetun ja kierrätetyn muovipakkausjätteen painosta vuodelta 2021. Tietojen avulla komissio voi mukauttaa ennustetietojen perusteella aiemmin laskemiaan omien varojen rahoitusosuuksia. Komissio todentaa parhaillaan jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Kreikka toimitti ensimmäisen vuotuisen selvityksensä muovipakkausjätteeseen perustuvista omista varoista neljä kuukautta määräajan jälkeen¹⁴. Tämän viivästyksen takia komissio ei voinut sisällyttää Kreikan tietoja vuoden 2021 mukautuslaskelmiin, jotka on budjetoitu vuodelle 2024. Tämä vaikutti väliaikaisesti kaikkien jäsenvaltioiden maksamien tai niille maksettavien mukautusmäärien laskemiseen ja uudelleenjakoon.

4.24. Tilintarkastustuomioistuimen muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja käsittelevässä erityiskertomuksessa tarkastajat toivat esiin puutteita jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskennassa käytettyjen tietojen luotettavuudessa ja vertailukelpoisuudessa. Puutteet liittyvät kierrätetyn muovipakkausjätteen määrän laskentavaiheeseen, tilastomenetelmiin sekä epävarmuuteen siitä, kierrätetäänkö muovipakkausjäte tosiasiallisesti (ks. [laatikko 4.2](#)).

Laatikko 4.2

Tietojen luotettavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on puutteita

Laskentavaihe

Jäsenvaltioiden on laskettava kierrätetty pakkausjäte kierrätysprosessin alussa ja sovellettava keskimääräistä hävikkiastetta¹⁵. Pakkausjäte voidaan laskea lajittelutoimen loppuvaiheessa vain poikkeustapauksessa. Suurin osa jäsenvaltioista (20) hyödynsi poikkeusta ja sovelsi jätteeseen 6–54 prosentin hävikkiastetta. Neljä jäsenvaltiota laski jätteen määrän kierrätystoimien alussa. Kolme jäsenvaltiota ei toimittanut näitä tietoja. Koska keskimääräisistä hävikkiasteista ei ole selkeitä EU:n sääntöjä, jäsenvaltioiden arviot kierrätetystä pakkausjätteestä eivät ole kovin luotettavia tai vertailukelpoisia.

¹⁴ Asetus (EU, Euratom) 2021/770 muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen laskennasta, 5 artiklan 5 kohta.

¹⁵ Direktiivi 94/62/EY pakkauksista ja pakkausjätteistä.

Tilastolliset kokoamismenetelmät

Jäsenvaltioiden on käytettävä kahta erilaista ensisijaista kokoamismenetelmää¹⁶ tietyinä vuonna syntyvän muovipakkausjätteen määrän arvioimiseksi ja saatujen tulosten tasapainottamiseksi. Vain 14 jäsenvaltiota toimitti molempiin menetelmiin perustuvat tiedot, eikä yksikään niistä tasapainottanut näitä kahta menetelmää lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Kaikki jäsenvaltiot sen sijaan toimittivat niiden rahoitusosuuden laskemiseen tarvittavat tiedot vain yhden menetelmän perusteella.

Muovijätteen tosiallisen kierrätyksen varmistaminen

Komissio tai tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät tehneet tarkastuksia varmistaa kierrättäviä kierrättäjiä tosiasiallisesti muovipakkausjätettä jäsenvaltioissa. Tällaisten tarkastusten suorittamista ei edellytetä ympäristölainsäädännössä eikä omia varoja koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi jäsenvaltioiden on hyvin vaikea saada luotettavaa tietoa EU:n ulkopuolelle kierrätykseen viedystä muovijätteen määrästä. Tästä syystä omien varojen laskennassa käytetyt tiedot eivät välttämättä ole luotettavia.

Tullitoimintasuunnitelman toimien täytäntöönpanossa ei ole edistytty riittävästi

4.25. Tilintarkastustuomioistuin raportoi jo vuonna 2021, että komission tullitoimintasuunnitelman täytäntöönpanossa ei ollut edistytty riittävästi¹⁷ ja vuonna 2022 tarkastajat havaitsivat, että tarkastukseen valituissa toimissa ilmeni lisäviivästyksiä¹⁸. Tämän vuoden tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin arvioi toimintasuunnitelman yleistä täytäntöönpanoa. Lisäksi tarkastajat seurasivat, oliko tilintarkastustuomioistuimen vuoden [2021 vuosikertomuksessa](#) antama suositus pantu täytäntöön.

¹⁶ Asetus (EU) 2023/595 kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuviin omiin varoihin liittyvän selvityksen laadinnassa käytettävän lomakkeen vahvistamisesta.

¹⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 3.13.

¹⁸ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 4.24.

4.26. Komission kesäkuussa 2023 tekemän arvion mukaan tullitoimintasuunnitelman 29:stä toimesta 21 oli edelleen kesken, koska niiden taustalla olevia tavoitteita ei ollut saavutettu; kahdeksan toimea oli viivästynyt suunnitellusta määräajasta ja lopuille 13:lle toimelle asetettu määräaika ei ollut vielä umpeutunut. Neljä viivästyneistä toimista liittyy tullivajeen pienentämiseen tähtääviin toimenpiteisiin, kuten uuden riskinhallintastrategian hyväksymiseen ja sähköisen kaupankäynnin hallinnan parantamiseen.

4.27. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio on pannut osittain täytäntöön [varainhoitovuoden 2021 vuosikertomuksessa](#) esitetyn suosituksen, jonka mukaan komission olisi pantava nopeasti täytäntöön toimintasuunnitelman toimenpiteet, jotka ovat taloudellisten riskien lieventämisen kannalta merkityksellisiä (ks. [liite 4.2](#)).

4.28. Komissio teki toukokuussa 2023 lainsäädäntöehdotuksen¹⁹, jolla oli määrä toteuttaa merkittävä tullialan uudistus tulliliiton toiminnan parantamiseksi (ks. [laatikko 4.3](#)). Ehdotetulla uudistuksella on tarkoitus korjata joitakin tilintarkastustuomioistuimen aiemmin raportoimia puutteita. Esimerkiksi EU:n kumulatiivisista tuontitiedoista ei tällä hetkellä tehdä EU:n laajuista analyysiä, joka auttaisi havaitsemaan tullialan taloudellisia riskejä²⁰. Lisäksi tullitarkastuksia sovelletaan epäjohdonmukaisesti²¹.

¹⁹ COM(2023) 258.

²⁰ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 3.18.

²¹ Erityiskertomus 04/2021, ”Tullitarkastukset: riittämätön yhdenmukaistaminen haittaa EU:n taloudellisia etuja”, kohdat 46–52.

Laatikko 4.3

Tulliuudistus

Uudistuksessa ehdotetaan kahden keskeisen mahdollistajan, EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullidatakeskuksen, perustamista.

Uuden EU:n tulliviranomaisen keskeisenä tehtävänä on koota yhteen asiantuntemusta ja osaamista, joka on tällä hetkellä hajallaan eri puolilla EU:ta, sekä ohjata, koordinoida ja tukea EU:n kansallisia tulliviranomaisia. Sen on tarkoitus myös huolehtia EU:n riskinhallinnasta.

Uusi EU:n tullidatakeskus on valvonnan vahvistamisen ja menettelyjen yksinkertaistamisen ennakoedellytys tulliliitossa. Siihen sisältyy keskitettyihin tietoihin perustuva yhteinen EU:n laajuinen riskianalyysi, jolla suojellaan EU:n ulkorajaa tehokkaammin ja vaikuttavammin tavaraliikenteen osalta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission tiedonannon perusteella: ”Tulliuudistus: tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle” (COM(2023) 257).

4.29. Komissio on kytkenyt tullitoimintasuunnitelmassa mainituista 29:stä toimesta (ks. kohta **4.26**) 16:n toimen täytäntöönpanon tulliuudistusta koskevaan ehdotukseensa. Ehdotusta ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.

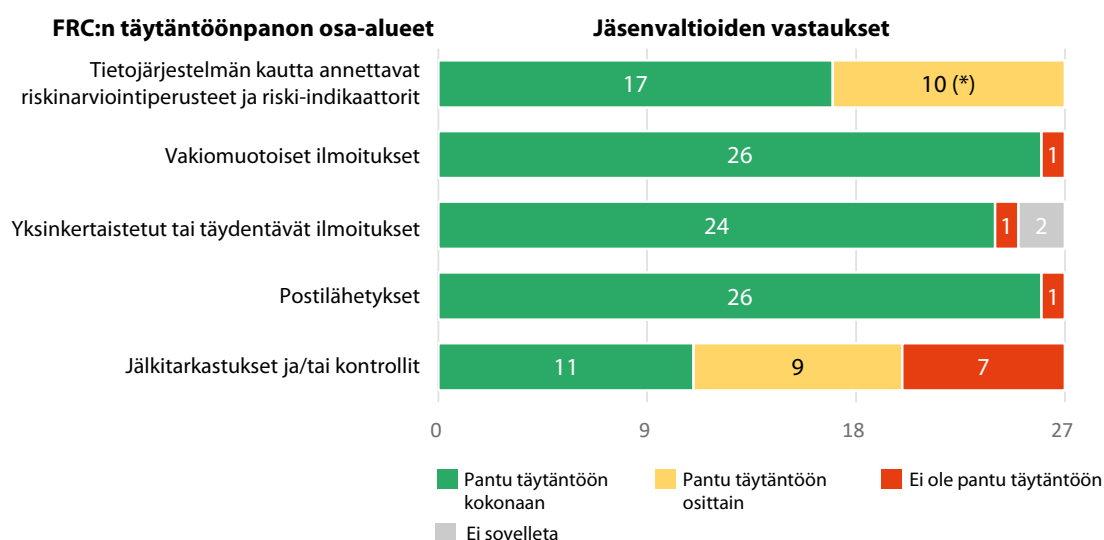
Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että viisi kahdeksasta viivästyneestä toimesta voidaan saattaa päätökseen vasta, kun *unionin tullikoodeksin* tarkastamisesta annetun ehdotuksen asiaa koskevia säännöksiä sovelletaan (odotettavissa vuodesta 2028 alkaen).

Komissio ei seuraa riittävästi, panevatko jäsenvaltiot taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit täytäntöön

4.30. Taloudellisen riskin arviointiperusteista ja -malleista annettu FRC-kehys (ks. kohta **4.6**) sisältää joukon sääntöjä, joiden avulla jäsenvaltioiden tulliselvitysjärjestelmillä voidaan järjestelmällisesti tunnistaa tapahtumat, joihin liittyy mahdollinen taloudellinen riski ja jotka edellyttävät lisätarkastuksia ja/tai valvontatoimia. Taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit on suunniteltu kattamaan suurimman osan tunnetuista taloudellisista riskeistä, ja niillä edistetään tullitarkastuksien johdonmukaisempaa toimintamallia.

4.31. FRC-kehiksen mukaan jäsenvaltioiden olisi pitänyt soveltaa FRC-päätöstä vuodesta 2019 alkaen. Jäsenvaltiot raportoivat komissiolle vuosina 2021 ja 2023, miten ne olivat edistyneet FRC-kehiksen täytäntöönpanossa. Komissio antoi toimitettujen tietojen perusteella kaksi kertomusta. Vuoden 2021 tietoihin perustuvassa kertomuksessa todettiin, että kaikki jäsenvaltiot eivät olleet panneet FRC-kehystä täysimääräisesti täytäntöön. Tästä syystä kehys ei ollut vielä edistänyt tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista. Vuoden 2023 kertomuksessa havaittiin sekä vähäisiä parannuksia että taantumista täytäntöönpanon eri aloilla. *Kaaviossa 4.5* esitetään yhteenveto vuoden 2023 kertomuksen havainnoista valituilla aloilla.

Kaavio 4.5 – FRC-kehiksen täytäntöönpanon edistyminen jäsenvaltioissa, tilanne vuoden 2023 lopussa



(*) Jäsenvaltiot, jotka ilmoittavat enintään kahdesta riskikriteeristä / erityisistä riski-indikaattoreista, joita ei voida panna täytäntöön, tai joiden järjestelmissä on tietoteknisiä rajoituksia, joiden vuoksi ne eivät voi yhdistää kaikkia riski-indikaattoreita samanaikaisesti.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomuksen perusteella.

4.32. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka komissio oli analysoinut jäsenvaltioiden toimittamat tiedot, se ei tarkistanut niiden oikeellisuutta seurantakäyntien avulla ennen kuin se sisällytti ne omiin kertomuksiinsa. Komissio ei myöskään arvioinut ilmoitettujen viivästysten vaikutusta, jotta jäsenvaltioita olisi voitu tukea viipymättä FRC:n ensisijaisten osien täytäntöönpanossa.

4.33. FRC-kehystä ei edelleenkään panna yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut²², yhdenmukaistamisen puute aiheuttaa riskin koko tulliliitolle, koska toimijat voisivat edelleen kohdentaa tuontinsa niihin EU:n saapumispaikkoihin, joissa valvonta on vähäisempää. Tämä voi vaikuttaa tullien kantamiseen ja EU:lle maksettavien perinteisten omien varojen tasoon.

²² Erityiskertomus 04/2021, kohta 62 ja Erityiskertomus 19/2017 tuontimenettelyistä, kohta 148.

Vuotuiset toimintakertomukset

4.34. Omien varojen sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot, jotka budjettipääosasto ja Eurostat esittivät vuoden 2023 toimintakertomuksissaan, yleisesti ottaen vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset.

4.35. Budjettipääosaston vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan pääosasto poisti varauman, jossa oli kyse siitä, että EU:n talousarvioon Yhdistyneeltä kuningaskunnalta ja jäsenvaltioilta siirretyt perinteisten omien varojen määrät vuosilta 2011–2017 olivat epätarkkoja Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden aliarvostuksen vuoksi. Kun Yhdistynyt kuningaskunta oli maksanut kaikki erääntyneet määrät, komissio päätti asianomaisen *rikkomusmenettelyn* 15. helmikuuta 2023. Komissio odottaa saavansa perinteisten omien varojen menetyksiin liittyvät laskelmat päätökseen kaikkien jäsenvaltioiden osalta vuonna 2024. Laskelmissa käytetään samaa lähestymistapaa, jota sovellettiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

4.36. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Seuraavat osa-alueet olivat kuitenkin vain osittain vaikuttavia: BKTL- ja alv-varaumien ja perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien hallinnointi komissiossa, tietyt perinteisten omien varojen keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt, joita tilintarkastustuomioistuin arvioi eräissä jäsenvaltioissa, ja järjestelmät, joilla varmistetaan tietojen luotettavuus ja vertailukelpoisuus laskettaessa muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja (ks. kohdat [4.9](#), [4.16](#), [4.17](#), [4.20](#) ja [4.24](#)).

4.37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jotkin komission tullitoimintasuunnitelman toimista – erityisesti ne, jotka liittyvät EU:n tulliuudistuksen täytäntöönpanoon (ks. kohta [4.26](#)) – olivat viivästyneet. Komissio ei ole myöskään suorittanut seurantakäyntejä tarkastaakseen jäsenvaltioiden raportoimia tietoja FRC-kehyksen täytäntöönpanosta (ks. kohta [4.32](#)). Nämä puutteet eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuntoon tulojen sääntöjenmukaisuuden osalta. Tämä johtuu siitä, että puutteet eivät koske tilien perustana olevia tapahtumia.

Suosituks

4.38. *Liitteessä 4.2* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2020 vuosikertomuksessa esitettyä suositusta. Komissio oli pannut yhden suosituksen kohdista täytäntöön kokonaisuudessaan. Suosituksen toinen kohta oli jo vanhentunut.

4.39. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös varainhoitovuosien 2019 ja 2021 vuosikertomuksissa esitetyt kolme suositusta, jotka oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio oli pannut suositukset täytäntöön joiltakin osin.

4.40. Muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esitettiin suosituksia kyseisen EU:n tulolähteen hallinnoinnin parantamiseksi (ks. kohdat [4.23](#) ja [4.24](#)).

4.41. Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2023 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 4.1 – Peritään jäsenvaltioilta viivästyskorkoa, kun BKTL-varaamia ei oteta täysimääräisesti huomioon määräaikaan mennessä

Peritään jäsenvaltioilta viivästyskorkoa, jos ne eivät toimita kaikkia varaumien huomioon ottamiseksi ja BKTL-tietojen korjaamiseksi tarvittavia tietoja määräaikaan mennessä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 puoliväliin mennessä

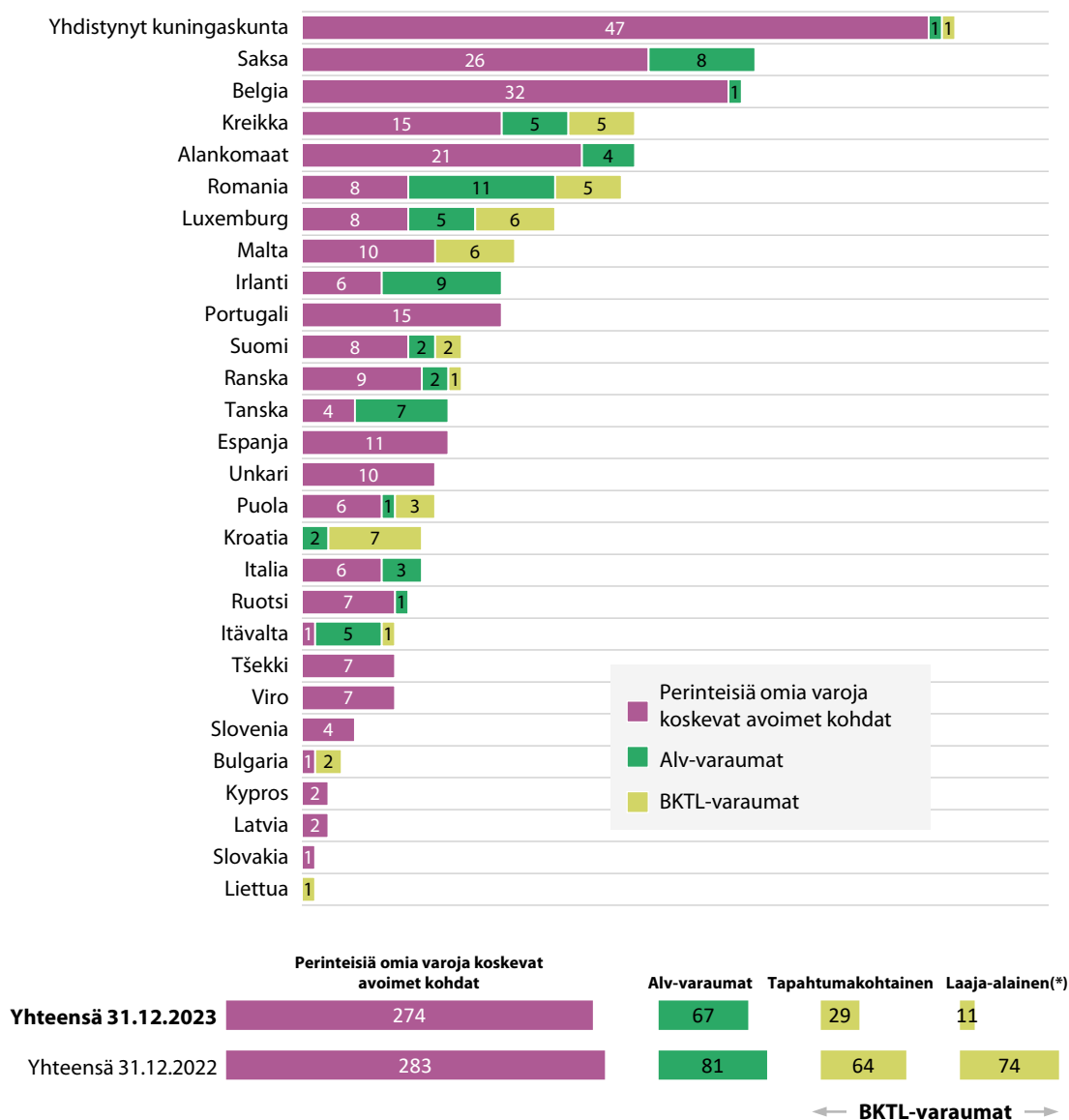
Suositus 4.2 – Tarkistetaan jäsenvaltioiden raportoima edistyminen ja määritetään täytäntöön pantavat FRC:n keskeiset osatekijät

Tarkistetaan seurantakäynnin avulla FRC-kehityksen täytäntöönpanon tilanne jäsenvaltioissa otoksen perusteella, määritetään ne FRC:n osatekijät, jotka olisi pantava ensisijaisesti täytäntöön, ja toteutetaan tarvittavat toimet jäsenvaltioiden tukemiseksi, jotta ne voivat panna kyseiset osatekijät täytäntöön viipymättä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä.

Liitteet





Liite 4.1 – Vireillä olevat BKTL- ja alv-varaumat sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat, lukumäärä jäsenvaltioittain 31.12.2023




(*) BKTL-varauma, joka koskee monialaista kysymystä ja edellyttää vertailevaa analyysia jäsenvaltioiden hyväksymistä ratkaisuihin.


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.


Liite 4.2 – Aiempien suositusten seuranta

Pantu täytäntöön  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2019	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi tarjottava jäsenvaltioille säännöllistä tukea riskialtimpien maahantuojien valinnassa maahantuonnin jälkeisiin tarkastuksiin</p> <p>a) keräämällä ja analysoimalla relevantteja tuontitietoja EU-tasolla ja jakamalla analyysinsa tulokset jäsenvaltioille (vuoden 2021 loppuun mennessä)</p> <p>b) antamalla opastusta tietojen analysoimiseen Surveillance III -järjestelmässä sen jälkeen, kun tämä</p>		<p>Komissio on laajentanut joidenkin hankkeiden alkuperäisten suunnitelmien soveltamisalaa keräämällä ja analysoimalla tuontitietoja tuojien tunnistamiseksi EU:n tasolla. Se ei kuitenkaan vielä jakanut analyysinsa tuloksia kansallisille tulliviranomaisille (ks. suositus 1a). Suosituksen 1b) osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että data-analyysikapasiteetti voidaan saavuttaa kokonaisuudessaan vasta, kun Surveillance III -järjestelmä on täysin toimintakykyinen. Vaikka Surveillance III:n toiminnallisuus ja data-analyysimahdollisuudet ovat olleet tiedossa vuodesta 2022 lähtien, komissio ei ole vielä laatinut ohjeita siitä, miten tätä järjestelmää voitaisiin käyttää riskialtimpien tuojien tunnistamiseen EU:n tasolla ja näiden valintaan jälkitarkastuksiin.</p>

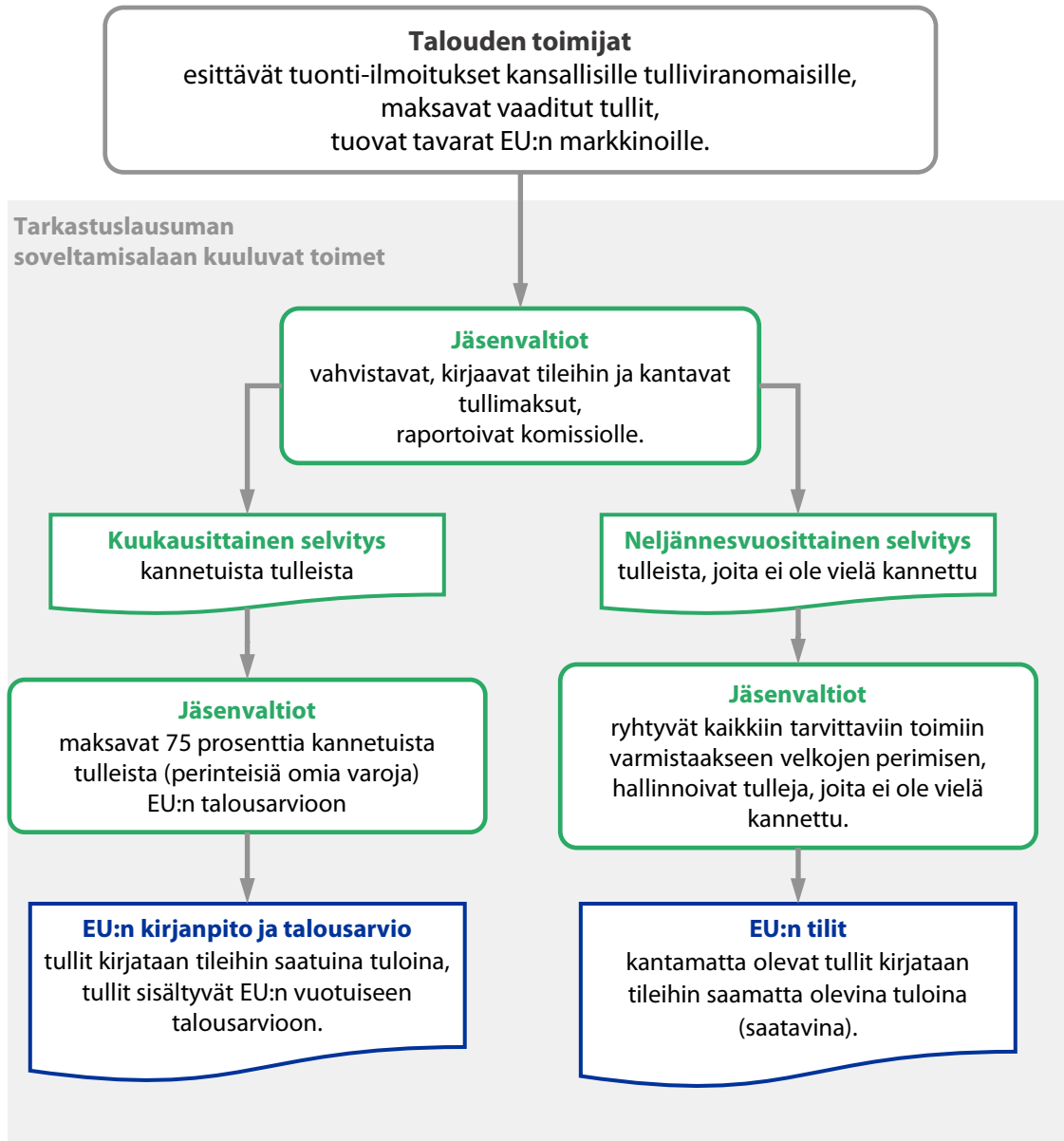
Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	uusi järjestelmä on otettu käyttöön (kesäkuuhun 2023 mennessä).		
2020	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>a) Suositus 2: Komission olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kanssa jatkettava pyrkimyksiä ottaa globalisaatio paremmin huomioon kansantalouden tilinpidossa, jotta alaan vuodesta 2018 alkaen kohdistettu BKTL-varauma kyettäisiin poistamaan (vuoden 2023 puoliväliin mennessä).</p> <p>b) Jos vaikutuksissa, joita aiheutuu kansantalouden tilinpitoon tämän varauman poistamisesta, esiintyisi huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä, komission olisi arvioitava uudelleen edeltävien vuosien BKTL-tietojen laatua ja</p>		<p>Suosituksen 2a) osalta, ks. kohta 4.11.</p> <p>Suosituksen 2b) täytäntöönpano ei ole enää aiheellista, koska globalisaatiota koskevan <i>laaja-alaisen varauman</i> poistamisella oli vain vähän vaikutusta jäsenvaltioihin.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	ilmoitettava <i>budjettivallan käyttäjälle</i> mahdollisista vaikutuksista, joita varauman poiston jälkeen tilastoihin tehtävät tarkistukset aiheuttaisivat talousarvion tulopuoleen vuodesta 2010 alkaen (vuoden 2023 puoliväliin mennessä).		
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi toteutettava tarvittavat toimet (tarvittaessa myös rikkomusmenettelyt) sen varmistamiseksi, että Italia korjaa perinteisten omien varojen kirjanpidon pitkäaikaiset puutteet. Toimilla olisi puututtava jatkuviin eroihin, jotka vaikuttavat maan kannettuja ja vielä kantamatta olevia tulleja koskevien selvitysten luotettavuuteen (vuoden 2023 puoliväliin mennessä).</p>		Ks. kohta 4.22 .

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 3:</p> <p>Komission olisi parannettava perinteisten omien varojen taloudellisten riskien arviointia panemalla oikea-aikaisesti täytäntöön tullitoimintasuunnitelman asiaankuuluvat toimenpiteet (tullitoimintasuunnitelmassa asetettuihin määräaikoihin mennessä).</p>		<p>(ks. kohdat 4.25 ja 4.29).</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite 4.3 – Tullialan perinteisiä omia varoja koskevien selvitysten laatimisprosessi (kannetut tullit ja vielä kantamatta olevat tullit) ja tullien kirjaaminen EU:n tileihin ja talousarvioon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n tämänhetkisten lakien ja sääntöjen perusteella.

5. luku

Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

Sisällys

	Kohta
Johdanto	5.1.–5.6.
Lyhyt kuvaus	5.2.–5.5.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	5.6.
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.7.–5.25.
Tutkimusmenojen tapauksessa virheitä on edelleen eniten henkilöstökuluissa	5.13.–5.21.
Tuntitaksat oli laskettu virheellisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa	5.14.–5.16.
Päivätaksat oli laskettu virheellisesti Horisontti Eurooppa -avustusten yhteydessä	5.17.–5.19.
Kaksoisraja-arvoa koskevan säännön rikkomiset	5.20.
Muut henkilöstökuluihin liittyvät virheet	5.21.
Tukeen oikeuttamattomat muut välittömät kulut	5.22.–5.23.
Tapahtumat, joihin liittyi useita virheitä	5.24.
Uudet toimijat ja <i>pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset)</i> ovat alttiimpia virheille	5.25.
CINEAn ennakkotarkastusjärjestelmän tarkastaminen Verkkojen Eurooppa -avustusten osalta liikenteen ja energian aloilla	5.26.–5.34.
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	5.35.–5.40.
Johtopäätös ja suositukset	5.41.–5.44.
Johtopäätös	5.41.–5.42.
Suosituks	5.43.–5.44.
Liitteet	
Liite 5.1 – Aiempien suositusten seuranta – Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	

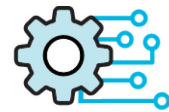
Johdanto

5.1. Tässä vuosikertomuksen luvussa esitetään havainnot, jotka liittyvät monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”(MRK1). *Kaaviossa 5.1* esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2023.

Kaavio 5.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

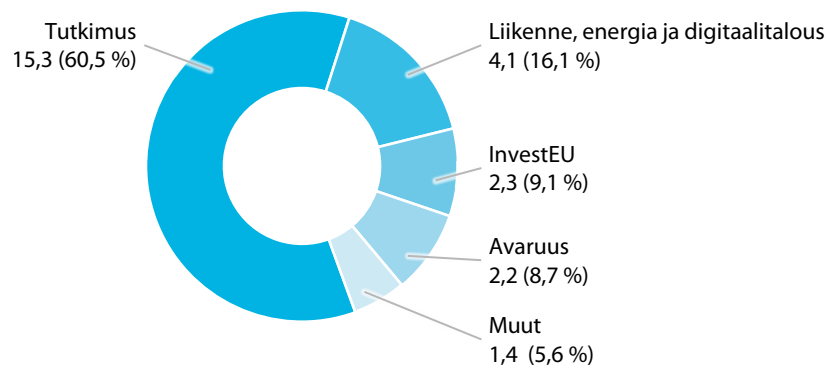


Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous
25,3 miljardia euroa (13,2 % EU:n talousarvion menoista)



(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen

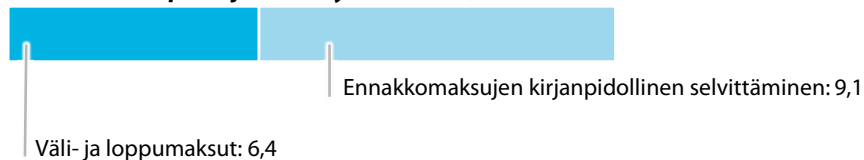


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 25,3



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 15,5



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Lyhyt kuvaus

5.2. Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden alalla rahoitetaan monenlaisia *ohjelmia*. Niillä pyritään rahoittamaan hankkeita, joilla edistetään muun muassa tutkimusta ja innovointia, liikenne-, energia- ja digitaalialan infrastruktuurien kehittämistä EU:ssa, viestintäalaa, digitaalista siirtymää ja sisämarkkinoita sekä avaruuspolitiikkaa.

5.3. Tärkeimmät tutkimuksen ja innovoinnin ohjelmat ovat kaudella 2014–2020 toteutettu *Horisontti 2020* -puiteohjelma sekä sen seuraaja *Horisontti Eurooppa* -puiteohjelma kaudella 2021–2027. Kolmantena täytäntöönpanovuonnaan (jolloin tehtiin 10 674 *avustuksia* koskevaa sopimusta ja kaksi puitesopimusta) Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osuus tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen vuoden 2023 perusjoukosta oli edelleen pieni, sillä suurin osa ohjelman yhteydessä suoritetuista maksuista oli ennakorahoitusta.

5.4. Otsakkeesta MRK1 rahoitetaan myös suuria infrastruktuurihankkeita, kuten *Verkkojen Eurooppa -välinettä*. Lisäksi otsakkeen rahoitus kattaa avaruusohjelmat, kuten Galileon (EU:n maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä), EGNOS-järjestelmän (Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä) ja Copernicus-ohjelman (Euroopan maanseurantaohjelma). Otsakkeeseen sisältyy myös *InvestEU*-rahasto, joka yhdessä Horisontti 2020- ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmien kanssa saa lisärahoitusta Next Generation EU -välineestä (NGEU).

5.5. Komissio hallinnoi suurinta osaa näiden ohjelmien menoista suoraan. Ohjelmia voidaan tällöin hallinnoida myös *toimeenpanovirastojen* kautta. Menot muodostuvat hankkeisiin osallistuville julkisille tai yksityisille *edunsaajille* myönnettävistä avustuksista. Komissio maksaa edunsaajille ennakorahoitusta, kun avustussopimus on tehty, ja korvaa myöhemmin ennakorahoituksella vähennettynä kulut, jotka kuuluvat EU:n rahoitettavaksi. Avaruusohjelmia hallinnoidaan yleensä välillisesti komission ja erityisten täytäntöönpanoelinten (kuten Euroopan avaruusjärjestön ja EU:n avaruusohjelmaviraston) välillä tehtyjen *valtuutussopimusten* ja *rahoitusosuussopimusten* perusteella. InvestEU-rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta vastaa pääasiassa joko EIP tai EIR, jotka puolestaan käyttävät rahoituksen välittäjiä. Next Generation EU -välineestä saatavaa lisärahoitusta hallinnoidaan niiden ohjelmien sääntöjen mukaisesti, joille rahoitus osoitetaan.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

5.6. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi *liitteessä 1.1* esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän MRK:n otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2023:

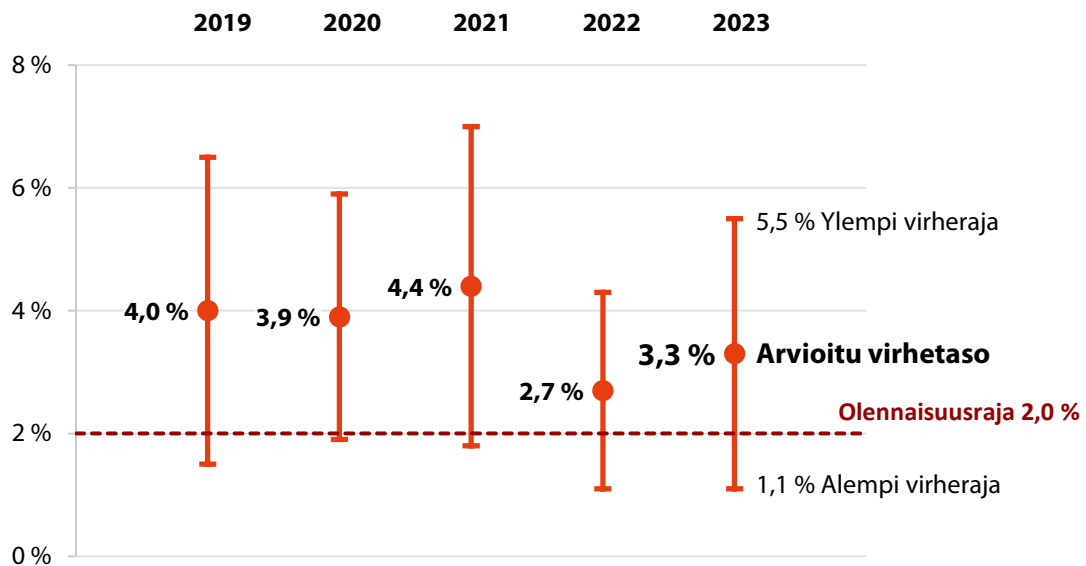
- a) *127 tapahtumasta* koostuvan tilastollisesti edustavan otoksen MRK-otsakkeen eri menoista. Otokseen kuului 97 tapahtumaa tutkimuksen ja innovoinnin alalta (90 tapahtumaa Horisontti 2020 -puiteohjelmasta ja seitsemän tapahtumaa Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta). Lisäksi otokseen kuului 30 tapahtumaa muista ohjelmista ja toimista, erityisesti Verkkojen Eurooppa -välineestä, muista rahoitusvälineistä sekä avaruusohjelmista. Tarkastetut edunsaajat sijaitsivat 20 jäsenvaltiossa ja viidessä EU:n ulkopuolisessa maassa. Tarkastuksessa otettiin huomioon myös virastoja ja *yhteisyrityksiä* koskevien vuotuisten tarkastusten tulokset. Tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen *virhetaso* sekä tuottaa tietoa *yleisen tarkastuslausuman* laadintaa varten.
- b) *Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanoviraston (CINEA) ennakkotarkastusjärjestelmän* Verkkojen Eurooppa -avustusten osalta liikenteen ja energian aloilla.
- c) tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston (RTD-pääosasto) sekä *Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanoviraston (HaDEA) vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut menojen sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot, jotka on sisällytetty komission *vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

Toimien sääntöjenmukaisuus

5.7. Tarkastetuista 127 tapahtumasta ilmeni virheitä 39 tapahtumassa (eli 31 prosentissa). Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 32 virheen perusteella, että virhetaso on 3,3 prosenttia (ks. *kaavio 5.2*). *Kaaviossa 5.3* esitetään virhetyypeittäin vuoden 2023 *arvioituun virhetasoon* liittyvä erittely, jossa tutkitaan erikseen tutkimusta ja muita toimia.

Kaavio 5.2 – Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden arvioitu vaikutus

Arvioitu virhetaso

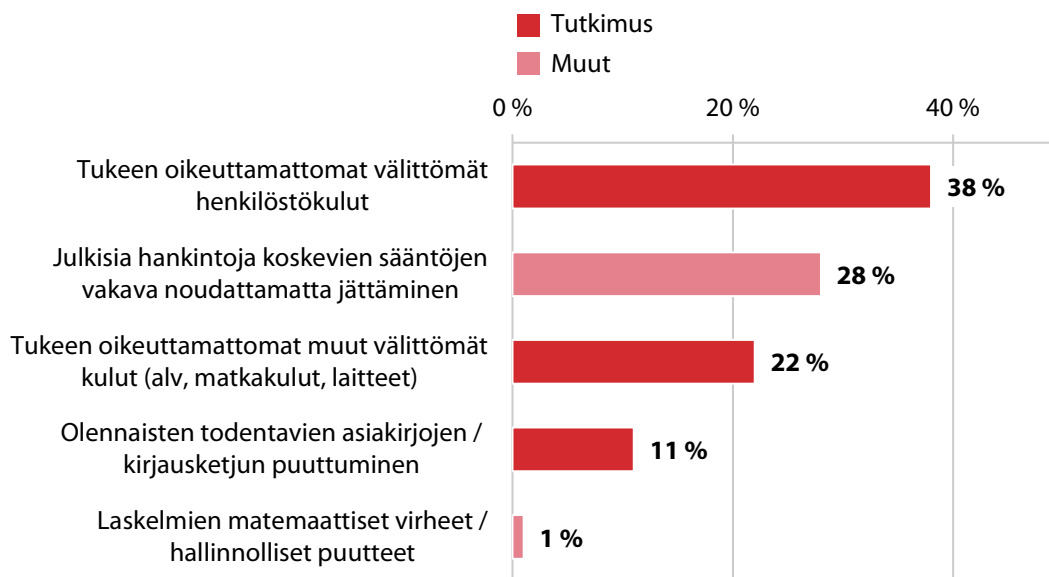


Otoksen koko (tapahtumat)

2019	2020	2021	2022	2023
133	133	130	127	127

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Kaavio 5.3. – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

5.8. Horisontti 2020 -puiteohjelma toi mukanaan parannuksia EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen perusrakenteeseen ja valvontastrategiaan¹. Sääntöjen yksinkertaistamisella olisi ollut mahdollista vähentää virheiden riskiä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset kuitenkin osoittavat, että virhetaso ei ollut laskenut alle kahden prosentin olennaisuusrajan vielä yhdeksänkään vuoden kuluttua täytäntöönpanon alkamisesta.

5.9. Horisontti 2020 -puiteohjelman menot ovat edelleen suuririskisiä ja muodostavat tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden pääasiallisen lähteen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 30:ssä otokseen kuuluneista 97:stä tutkimus- ja innovointialan tapahtumasta sellaisia *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä*, jotka liittyivät tukeen oikeuttamattomiin kuluihin. Yksi näistä tapahtumista liittyi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan. Tämä vastaa 71:tä prosenttia siitä arvioidusta virhetasosta, jonka tilintarkastustuomioistuin määritti kyseiselle otsakkeelle vuonna 2023.

¹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 5.13, erityiskertomus 28/2018 ”Suurin osa Horisontti 2020 -puiteohjelmaan tehdyistä yksinkertaistamistoimista on helpottanut edunsaajien elämää, mutta parantamisen varaa on yhä”.

5.10. Muiden ohjelmien ja toimien osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä kahdessa otokseen poimituista 30 tapahtumasta. Molemmat tapahtumat liittyivät Verkkojen Eurooppa -hankkeisiin. Toisessa näistä tapauksista on kyse vakavasta EU:n julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta, jonka seurauksena sopimus myönnettiin konsortiolle, joka ei täyttänyt valintakriteereitä.

5.11. Komission korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan kahdeksaan tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin oli poiminut otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat relevantteja tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat tämän vuosikertomuksen luvun arvioitua virhetasoa 0,3 prosenttiyksikköä. Yhteensä seitsemässä tapauksessa, joissa oli kyse edunsaajien tekemistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, komissiolla (tai edunsaajien toimeksiannosta työskentelevillä tarkastajilla) oli edunsaajien säännöllisten raporttien ja todentavien asiakirjojen ansiosta käytettävissään riittävästi tietoa, jonka avulla virhe olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot hyväksyttiin. Jos komissio tai edunsaajien toimeksiannosta työskennelleet tarkastajat olisivat hyödyntäneet asianmukaisesti kaikkea käytettävissään ollutta tietoa, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 1,4 prosenttiyksikköä alhaisempi.

5.12. Tänä vuonna on ollut yhä useammin nähtävissä, että edunsaajat ilmoittavat avustussojimuksissa määritettyjä avustusten enimmäismääriä enemmän kuluja. Tämä johtuu osittain siitä, että inflaatio on ollut viime vuosina hyvin korkea. Tällainen sovittu käytäntö muodostaa puskurin, eli tukeen oikeuttamattomia kuluja voidaan korvata lisämenoilla, jotka on hyväksytty. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että kyseinen käytäntö yleistyy, kun MRK-kauden 2014–2020 ohjelmat saadaan päätökseen ja edunsaajat ilmoittavat lopulliset kulunsa. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia puskureita 22:ssa (17 prosentissa) tarkastetuista tapahtumista. Neljässä näistä tapahtumista puskuri oli pienentänyt havaittua virhettä, ja viidessä muussa tapauksessa se oli kompensoinut virheet kokonaan.

Tutkimusmenojen tapauksessa virheitä on edelleen eniten henkilöstökuluissa

5.13. Yhdeksän vuotta Horisontti 2020-ohjelman täytäntöönpanon alkamisen jälkeen henkilöstökulujen laskenta on edelleen yksi suurimmista virhelähteistä maksupyynnöissä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin aiemmissa vuosikertomuksissa², henkilöstökulujen laskentamenetelmä on monimutkainen, minkä lisäksi edunsaajien on myös noudatettava monimutkaisia kansallisia kirjanpitosääntöjä. Sama asia on havaittavissa tarkastettujen Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tapahtumien yhteydessä. Niistä 30 tapahtumasta, jotka tilintarkastustuomioistuin oli poiminut tutkimusalan tapahtumien otokseensa ja joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, 22:ssa eli noin 73 prosentissa oli sovellettu henkilöstökulujen laskentamenetelmää virheellisesti.

Tuntitaksat oli laskettu virheellisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa

5.14. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmissa vuosikertomuksissaan todennut³, sääntö, jonka mukaan on käytettävä viimeisintä päättynyttä varainhoitovuotta varten laskettua vuotuista tuntitaksaa, voi johtaa virheisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tästä evidenssiä jälleen vuonna 2023.

5.15. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaajat eivät olleet laskeneet tuntitaksaa varainhoitovuodelle vaan ne olivat laskeneet tuntitaksan joko koko raportointijakson osalta tai ainoastaan niille kuukausille vuodesta, jotka raportointikausi kattoi. Kolmessa tapauksessa – joista vain yhdellä oli taloudellista vaikutusta – edunsaaja oli osoittanut henkilöitä EU:n rahoittamaan hankkeeseen tietyn prosenttiosuuden mukaan, ja se ilmoitti kulut kyseisen prosenttiosuuden perusteella laskematta tuntitaksaa.

² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 5.16, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 4.11, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 4.13, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 4.12, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.13.

³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 4.12, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 4.14, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 4.14, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.15.

5.16. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös seitsemän tapahtumaa, joissa oli sovellettu virheellisiä tuntitaksoja siksi, että laskelmaan oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia kuluja, esimerkiksi vanhempainpäiväraha (jonka osalta edunsaaja oli saanut korvauksen valtiolta), palkankorotuksiin liittyviä takautuvia maksuja ja tukeen oikeuttamattomia bonuksia.

Päivätaksat oli laskettu virheellisesti Horisontti Eurooppa -avustusten yhteydessä

5.17. Vuosien 2021–2027 MRK:n yhteydessä komissio otti käyttöön päivätaksat henkilöstökulujen korvaamisessa. Päivätaksa lasketaan jakamalla henkilöstön jäsenestä aiheutuvat vuotuiset kulut 215 päivällä, kun on kyse kokopäiväisestä toimesta. Kolme tarkastettua Horisontti Eurooppa -hanketta kattavissa avustussopimuksissa määrättiin, että yhden henkilön vuotuiset henkilöstökulut on jaettava 215:llä.

Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komission ohjeissa⁴ annetaan kaksi vaihtoehtoa: vakiovaihtoehto eli lasketaan yksi ainoa päivätaksa koko raportointikauden osalta, tai vaihtoehtoisesti lasketaan erilliset päivätaksat kunkin kalenterivuoden osalta käyttäen ainoastaan tietoja, jotka koskevat kyseessä olevan raportointikauden vastaavia kuukausia. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä ongelmana, sillä se aiheuttaa edunsaajien osalta sekaannusta päivätaksan oikean laskentatavan suhteen.

5.18. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdessa tarkastamassaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tapahtumassa, että edunsaajien henkilöstökuluilmoitukset eivät perustuneet päivätaksojen laskemiseen. Esimerkki on nähtävissä [laatikossa 5.1](#).

⁴ EU Grants: AGA – Annotated Grant Agreement, EU Funding Programmes 2021–2027: versio 1.0 – luonnos 1. toukokuuta 2024, Euroopan komissio

Laatikko 5.1

Esimerkki Horisontti Eurooppa -hankkeen edunsaajasta, joka ei tehnyt päivätaksoja koskevia laskelmia

Belgiassa voittoa tavoittelematon edunsaaja sai Horisontti Eurooppa -puiteohjelman avustuksen ja ilmoitti kuluja henkilöstöstä, joka työskenteli hankkeessa 13-kuukauden mittaisen raportointijakson ajan. Edunsaaja ilmoitti kaikki erään henkilön osalta aiheutuneet kulut käyttäen perusteena sitä, että kyseinen henkilö oli työskennellyt yksinomaan kyseisessä hankkeessa. Edunsaaja ei siten laskenut päivätaksaa eikä soveltanut sitä kyseisen henkilön hankkeen parissa työskentelemien päivien määrään. Kirjanpidosta näkyy, että kyseinen henkilö oli työskennellyt hankkeessa 208,5 päivää raportointikauden aikana. Tämä on vähemmän kuin kokoaikavastaava työ Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa (215 päivää vuodessa, 233 päivää raportointikaudella), ja näin ollen edunsaajan ilmoittamat kulut olivat liian suuret.

5.19. Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa koskeva tilintarkastustuomioistuimen otos oli vuonna 2023 rajallinen ja siihen kuului ainoastaan kolme avustussopimusta. Otoksen perusteella on kuitenkin mahdollista päätellä, että henkilöstökuluihin liittyvät ongelmat saattavat jatkua komission yksinkertaistamistoimista huolimatta.

Kaksoisraja-arvoa koskevan säännön rikkomiset

5.20. Kaksoisraja-arvoa koskevan säännön mukaan vuoden aikana työntekijää kohden ilmoitettu työtuntien kokonaismäärä ei EU:n rahoittamissa hankkeissa saa olla suurempi kuin tuntitaksan laskennassa käytetty vuotuinen tehokas työaika. Henkilöstökulujen kokonaismäärä, joka on ilmoitettu (todellisina kustannuksina korvattaviksi) henkilön osalta kyseiseltä vuodelta, ei myöskään saa ylittää edunsaajan kirjanpitoon merkittyjen henkilöstökustannusten kokonaismäärää kyseisen henkilön osalta samalta vuodelta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tämän tyyppisen virheen kahdeksassa tapahtumassa vuonna 2023. Näissä tapauksissa edunsaajat ilmoittivat ja saivat korvauksen henkilöstökuluista, jotka ylittivät kyseisenä vuonna tosiasiallisesti aiheutuneet kulut.

Muut henkilöstökuluihin liittyvät virheet

5.21. Muita henkilöstökuluihin liittyviä virheitä olivat esimerkiksi seuraavat: yksinomaan hankkeessa työskentelevän henkilöstön osalta ilmoitettiin tukeen oikeuttamattomia kuukausia (esimerkiksi ilmoitettiin kokonaisia kuukausia, vaikka henkilöstö oli työskennellyt alle puolet työpäivistä); henkilöstökuluja ilmoitettiin a) täysimääräisinä yksinomaista hankkeessa työskentelyä koskevien ilmoitusten tai työaikalistojen puuttuessa, b) sellaisten henkilöiden osalta, joiden yhteyttä hankkeeseen ei pystytty osoittamaan, ja c) täysimääräisinä laskuvirheiden vuoksi.

Tukeen oikeuttamattomat muut välittömät kulut

5.22. Kulujen tukikelpoisuuden keskeisenä edellytyksenä on se, että kulut ovat asianomaisen toimen yhteydessä aiheutuneita ja sen toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Vuoden 2022⁵ tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2023 jälleen kahdeksan tapausta, joissa ilmoitetut kulut eivät vastanneet tätä vaatimusta. Edunsaajat ilmoittivat matkustus- ja edustuskuuluja, jotka eivät olleet välttämättömiä hankkeen täytäntöönpanon kannalta, luonteeltaan yleisistä rahoitushallinnon konsulttipalveluista aiheutuvia kuluja sekä erään laboratorion kunnostamiseen ja kalustamiseen liittyviä kuluja, vaikka avustussopimus salli ainoastaan kulutustarvikkeita koskevat kulut.

5.23. Muissa kustannusluokissa havaittuja virheitä olivat esimerkiksi tukeen oikeuttamattomat sisäisesti laskutetut tavarat ja palvelut; kulut, joita ei todellisuudessa ollut aiheutunut; tositteiden puuttuminen ja virheelliset vaihtokurssit.

Tapahtumat, joihin liittyi useita virheitä

5.24. Monessa tapauksessa (12:ssa kaikkiaan 32 tapahtumasta, joissa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä), edunsaajat ilmoittivat tukeen oikeuttamattomia menoja kahdessa tai useammassa kustannusluokassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia useita virheitä sisältäviä tapauksia sekä yksityisten että julkisten edunsaajien kuluilmoituksissa, kuten myös uusien ja kokeneiden osallistujien kuluilmoituksissa. *Laatikossa 5.2* annetaan esimerkki tällaisista virheistä.

⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022 kohta 5.22.

Laatikko 5.2

Esimerkki useista virheistä samassa kuluilmoituksessa

Ranskassa eräs edunsaajana oleva julkinen hallitustenvälinen järjestö ilmoitti henkilöstökuluja ja muihin palveluihin liittyviä kuluja. Erään työntekijän tapauksessa edunsaaja sisällytti kuluihin lisäedun, jolta puuttui oikeudellinen perusta ja todentava aineisto. Toisen työntekijän tapauksessa edunsaaja oli soveltanut virheellistä tehokkaan työajan tuntimäärää, mikä oli nostanut tuntitaksaa. Lisäksi ilmoittaessaan muihin palveluihin liittyviä kuluja edunsaaja sisällytti ilmoitukseen alv-määriä, vaikka kyseinen järjestö sai palautuksia Ranskan veroviranomaiselta.

Uudet toimijat ja *pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset)* ovat alttiimpia virheille

5.25. Yksi strategioista, joilla pyritään edistämään eurooppalaista tutkimustoimintaa, on lisätä yksityisen sektorin osallistumista ja saada mukaan erityisesti uusia toimijoita ja pk-yrityksiä. Pk-yritysten osuus otoksesta oli 11 prosenttia (14 tapahtumaa 127 tapahtumasta), mutta niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 25 prosenttia. Lisäksi tilintarkastustuomioistui havaitsi virheitä tarkastamiensa neljän uuden toimijan kuluilmoituksissa (tarkastettuja uusia toimijoita oli kaikkiaan 12), ja niistä kaksi oli myös pk-yrityksiä. Nämä tulokset osoittavat, että pk-yritykset ja uudet toimijat ovat virhealttiimpia kuin muut edunsaajat. Asia on todettu myös komission toimittamissa tarkastuksissa⁶, ja se on tuotu esiin tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa⁷.

⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 4.16.

⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 5.19, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 4.16, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 4.20, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.24.

CINEAn ennakkotarkastusjärjestelmän tarkastaminen Verkkojen Eurooppa -avustusten osalta liikenteen ja energian aloilla

5.26. Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto (CINEA) vastaa Verkkojen Eurooppa -välineen liikenne- ja energiaohjelman täytäntöönpanosta. Parhailtaan on meneillään kaksi ohjelmakautta: Verkkojen Eurooppa -väline 1 (2014–2020) ja Verkkojen Eurooppa -väline 2 (2021–2027).

5.27. CINEAn vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan toimeenpanoviraston vuonna 2022 suorittamien ennakkotarkastusten seurauksena hylättiin 84,6 miljardia euroa kuluja siksi, että ne olivat tukeen oikeuttamattomia tai niihin liittyi sääntöjenvastaisuuksia (1,8 prosenttia toimitetuista kuluilmoituksista). Määrä kattaa kaikki CINEAn hallinnoimat avustukset. Verkkojen Eurooppa -välineen liikenne- ja energia-alan avustukset muodostivat noin 70 prosenttia vuonna 2022 suoritetuista maksuista.

5.28. Verkkojen Eurooppa -väline 1 -ohjelman alkuperäinen ennakkovalvontastrategia on peräisin vuodelta 2016. Strategiassa keskityttiin niihin riskeihin, joiden vaikutus edunsaajien asianomaisten toimien osalta ilmoittamiin kuluihin on suurin (esimerkiksi tietyt kulutyyppit, suuri määrä rahoitusta tai tapahtumat, joihin liittyvät kulut ovat suuret). CINEA ottaa ensisijaisesti huomioon *todistuksen taloutta koskevista selvityksistä*, jos tällainen todistus vaaditaan. Todistus taloutta koskevista selvityksistä vaaditaan, jos EU:n rahoitusosuus hankkeessa on 325 000 euroa tai sitä enemmän. Kun otetaan huomioon hankkeiden koko, on odotettavissa että useimmat edunsaajat toimittavat todistuksen taloutta koskevista selvityksistä hankkeen elinkaaren aikana. Todistusten taloutta koskevista selvityksistä on perustuttava otokseen, joka kattaa kymmenen prosenttia edunsaajan koko kuluilmoituksesta. Ennakkovarmennus hankitaan tarkastamalla vähintään 25 prosenttia ilmoitetuista kuluista. Näin ollen CINEAn tarkistukset kattavat kyseisen 15 prosentin erotuksen ilmoitetuista kuluista tapauksissa, joissa on esitetty todistus taloutta koskevista selvityksistä.

5.29. CINEA suoritti vuonna 2017 ennakostrategian arvioinnin, jonka seurauksena tehtiin pieniä muutoksia (ks. vertailu [taulukossa 5.1](#)).

5.30. Verkkojen Eurooppa -väline 2:n valvontastrategiassa otettiin oppia Verkkojen Eurooppa -välineen 1 yhteydessä toteutetuista ennakkotarkastuksista erityisesti otantamenetelmän osalta. Strategiassa määritellään kolme erilaista otantatapaa (ks. vertailu [taulukossa 5.1](#)).

Taulukko 5.1 – Ennakkotarkastuksia varten poimittavan otoksen kattavuuden vertailu Verkkojen Eurooppa -välineen ohjelmien välillä

Verkkojen Eurooppa -väline 1:n valvontastrategia	Verkkojen Eurooppa -väline 1:n tarkistus	Verkkojen Eurooppa -väline 2:n valvontastrategia
Otoksen on katettava vähintään 25 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti (edunsaajalla ei todistusta taloutta koskevista selvityksistä).	Otoksen on katettava 15–20 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti (edunsaajalla ei todistusta taloutta koskevista selvityksistä).	Otoksen on katettava 10–20 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti (vähintään kolme kustannuserää määrältään yli 5 000 euroa) <i>(tehostettu otanta)</i>
Otoksen on katettava vähintään 15 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti (edunsaajalla todistus taloutta koskevista selvityksistä).	Otoksen on katettava 10–15 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti (edunsaajalla todistus taloutta koskevista selvityksistä).	Otoksen on katettava 5–10 prosenttia osuudeltaan suurimmista ilmoitetuista kustannusluokista (yli 15 prosenttia kokonaiskuluista) edunsaajaa kohti (vähintään kolme kustannuserää määrältään yli 10 000 euroa) <i>(tavanomainen otanta)</i>
		Otoksen on katettava enintään 5 prosenttia ilmoitetuista kokonaiskuluista edunsaajaa kohti tai ei otantaa <i>(suppeampi otanta)</i>

5.31. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Verkkojen Eurooppa -väline 1:n ja Verkkojen Eurooppa -väline 2:n ennakkovalvontastrategiat sekä kehityksen kyseisten välineiden välillä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ilmensivätkö ohjeet taustalla olevia strategioita. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, minkä tasoinen varmuus ennakkotarkastuksilla kyettiin saamaan. Kyseistä tarkastustyötä täydennettiin tarkistamalla kymmenen otokseen poimitun kuluilmoituksen osalta suoritettujen ennakkotarkastukset (seitsemän Verkkojen Eurooppa -väline 1:n ja kolme Verkkojen Eurooppa -väline 2:n kuluilmoitusta). On syytä huomata, että Verkkojen Eurooppa -väline 2:n täytäntöönpano on edelleen alkuvaiheessa. Näissä kymmenessä tapauksessa tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko sisäisiä ohjeita noudatettu, miten työ oli dokumentoitu ja olivatko johtopäätökset oikeita.

5.32. Molemmat strategiat on suunniteltu riskien ja aiempien sääntöjenvastaisuuksien perusteellisen analysoinnin pohjalta. Vaikka CINEA on myöntänyt, että hankintamenettelyissä esiintyneillä virheillä oli suuri vaikutus Verkkojen Eurooppa 1 -välineessä, ja vaikka CINEA tiedostaa, että kaikilla taloutta koskevista selvityksistä annettavien todistusten tarkastajilla ei välttämättä ole riittävästi kokemusta julkisten hankintamenettelyjen tarkastamisesta, CINEA ei aio kohdistaa perusteellisia tarkastuksia Verkkojen Eurooppa 2 -hankkeisiin tietyissä tapauksissa, esimerkiksi silloin, kun otantaa on supistettu. Suppeamman otannon todellisesta laajuudesta riippuen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä saattaa alentaa ennakkotarkastusten varmuustasoa.

5.33. Verkkojen Eurooppa 1:n ja 2:n ennakkovalvontastrategioiden otantamenetelmät on otettu asianmukaisesti huomioon vastaavissa ohjeissa. Hankintoja koskevat ohjeet eivät kuitenkaan ole riittävän yksityiskohtaisia, koska niissä ei kuvata otoksille tehtävien tarkastusten laajuutta.

5.34. Tarkastaessaan edellä mainittuja kymmentä tapausta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjeita oli sovellettu, mutta evidenssiä tehdystä työstä ei ollut. Sen sijaan ilmoitettiin ainoastaan suoritettun työn tulos eli kustannuserän hyväksyminen tai hylkääminen. Yhdessä tapauksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että otokseen valittujen kustannuserien määrä väheni, vaikka strategiassa tai ohjeissa ei määrätä tällaisesta poikkeuksesta. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi laskuja ja hankintamenettelyjä koskevat tarkastukset ja havaitsi, että niiden osalta tehdyt päätelmät olivat yleisesti ottaen oikeita.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

5.35. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa vuotuisissa toimintakertomuksissa (RDT-pääosaston ja HaDEAn toimintakertomukset) otettiin huomioon pääosastossa/toimeenpanovirastossa käytettävissä olleet tiedot ja annettiin niiden perusteella asianmukainen arvio varainhoidosta, joka koski MRK:n otsakkeen 1-menojen perustana olevien tapahtumien *sääntöjenmukaisuutta*.

5.36. RTD-pääosasto ilmoitti Horisontti 2020 -puiteohjelman osalta, että kaikkien EU:n tutkimusmenoja hallinnoivien pääosastojen ja muiden EU:n elinten havaittu kumulatiivinen edustava kokonaisvirhetaso oli 2,57 prosenttia. Kun otetaan huomioon korjaavat toimet, *jäännösvirhetaso* on 1,55 prosenttia (pelkästään RTD-pääosaston kohdalla se on 1,64 prosenttia). Jälkitarkastukset, joihin kyseiset virhetasot perustuivat, kattoivat kaudella 2014–2022 suoritettujen maksut. Tammikuusta 2023 lähtien RTD-pääosasto on laskenut *edustavan virhetason* tilintarkastustuomioistuimen suosittelmien menetelmien perusteella⁸. Tämä ilmoitettiin RTD-pääosaston vuoden 2023 toimintakertomuksessa.

5.37. Koska Horisontti Eurooppa -puiteohjelman jälkitarkastuskampanjan on määrä käynnistyä vasta vuonna 2024, RTD-pääosasto ei vuonna 2023 raportoinut havaitusta virhetasosta tämän puiteohjelman osalta. Komissio on asettanut Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osalta tavoitteeksi, että jäännösvirhetaso puiteohjelman lopussa on enintään kaksi prosenttia.

5.38. RTD-pääosasto antoi vuoden 2023 toimintakertomuksessaan tiedot yhdeksästä komission sisäisen tarkastuksen suosituksesta, jotka olivat avoinna. Kolme avoinna olevista suosituksista oli luokiteltu erittäin tärkeiksi. RTD-pääosaston vuoden 2022 toimintakertomuksessa mainesyistä esitetty *varauma*, joka koski Euroopan innovaationeuvoston Accelerator-järjestelmän investointiosion hallinnon ja valvontajärjestelmien myöhäistä täytäntöönpanoa ja puutteita, poistettiin, koska korjaavat toimenpiteet toteutettiin oikea-aikaisesti. Lisäksi komission sisäinen tarkastus alensi suosituksen ”kriittisestä” ”tärkeäksi” vuoden 2024 alussa suorittamansa seurantatarkastuksen tuloksena.

⁸ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 5.34.

5.39. HaDEAn tärkeimmät asiaankuuluvat menot monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeessa 1 vuonna 2023 liittyivät Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan, Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja Verkkojen Eurooppa -välineen televiestintäalan digitaalipalvelujen infrastruktuuriin (DSI). Horisontti 2020 -puiteohjelman osalta HaDEA ilmoitti havaitun edustavan virhetason olevan 2,57 prosenttia ja jäännösvirhetason 1,74 prosenttia. Televiestintäalan digitaalipalvelujen infrastruktuurin osalta komissio raportoi odotetuksi edustavaksi virhetasoksi 2,82 prosenttia ja jäännösvirhetasoksi 2,46 prosenttia. Koska virheiden taloudellinen merkitys oli vähäinen, varaumaa ei esitetty. Jäljellä olevien ohjelmien jälkitarkastuksissa määritetyt virhetasot ovat suhteellisen alhaisia.

5.40. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa 2023 olleet tiedot, jotka koskivat arviota riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1 toimintalohkoilla. Komission laskelmien mukaan otsakkeen MRK1 virhetaso oli 1,4 prosenttia. Tämä prosenttiosuus on tilintarkastustuomioistuimen arvioituun virhetasoon soveltaman vaihteluvälin alhaisemmassa päässä ja olennaisuusrajan alapuolella.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

5.41. Tilintarkastustuomioistuimen hankkima ja tässä luvussa esiin tuoma tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että menojen virhetaso oli sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden alalla olennainen.

Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 3,3 prosenttia. Tutkimus- ja innovointimenoissa ilmenee eniten virheitä, erityisesti henkilöstökulujen alalla.

5.42. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetty arvioitu riskitaso maksamishetkellä on 1,4 prosenttia. Tämä prosenttiosuus on tilintarkastustuomioistuimen arvioituun virhetasoon soveltaman vaihteluvälin alhaisemmassa päässä ja olennaisuusrajan alapuolella. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tästä syystä, että komission jo toteuttamista toimenpiteistä huolimatta taso esitetään edelleen liian alhaisena.

Suosituks

5.43. *Liitteessä 5.1* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuosikertomuksissa 2021 ja 2022 esitettyjä suosituksia. Nämä suositukset oli määrä panna täytäntöön vuoteen 2023 mennessä. Komissio on pannut neljä suositusta täytäntöön kokonaan ja kaksi joiltakin osin.

5.44. Tilintarkastustuomioistuin esittää mainitun arvion ja varainhoitovuotta 2023 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 5.1 – Vahvistetaan päivätaksoja koskevien sääntöjen noudattamista edunsaajien keskuudessa

Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan liittyvän raportoinnin osalta komission olisi otettava käyttöön toimenpiteet, jotka menevät pidemmälle kuin tähän mennessä toteutetut tiedotustoimet, joilla on pyritty vahvistamaan päivätaksoja koskevien sääntöjen noudattamista edunsaajien keskuudessa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden -2025 puoliväli

Suositus 5.2 – Varmistetaan Horisontti Eurooppa -ohjelmaa koskevien asiakirjojen selkeys

Komission olisi Horisontti-Eurooppa-puiteohjelman yhteydessä vielä selkiytettävä avustussopimusmalliin sisältyviä sääntöjä ja menetelmiä, jotka koskevat henkilöstökuluihin liittyvien päivätaksojen laskentaa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 puoliväli





Suositus 5.3 – Kehitetään hankintaan kohdistuvia ennakkotarkastuksia koskevia ohjeita

Komission olisi edelleen kehitettävä ohjeita, joissa täsmennetään Verkkojen Eurooppa -hankkeita varten tehtäviin hankintoihin kohdistuvien ennakkotarkastusten kattavuus silloin, kun tarkistetaan sovellettujen valinta- ja sopimuksentekokriteerien yhdenmukaisuus hankintailmoituksessa julkaistujen kriteereiden kanssa.



Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä.


Liitteet

Liite 5.1 – Aiempien suositusten seuranta – Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

Pantu täytäntöön:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suositaa vuoden 2023 puoliväliin mennessä (Horisontti 2020) ja vuoden 2024 puoliväliin mennessä (Horisontti Eurooppa) komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi voimakkaasti kannustettava henkilöstökuluja koskevan ohjatun it-toiminnon käyttöön (saatavilla osallistujaportalissa) (ks. kohta 4.25); tämä koskee erityisesti tiettyjä virhealttiimpia edunsaajaryhmiä, kuten pk-yrityksiä ja uusia toimijoita (Horisontti 2020 -puiteohjelman osalta).</p>		<p>Suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön Horisontti 2020 -ohjelman osalta.</p> <p>Horisontti Eurooppa -ohjelman osalta sovelluksen kehitystyö on sisällytetty vuoden 2023 IT-työsuunnitelmaan ja sitä tehdään parhaillaan.</p> <p>Tilintarkastustuomioistuin tarkistaa täytäntöönpanon Horisontti Eurooppa -ohjelman osalta ensi vuonna.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa vuoden 2023 puoliväliin mennessä:</p> <p>Suositus 2:</p> <p>Komission olisi annettava edunsaajille ohjeita ohjelmien välisistä eroista keskittyen vertaamaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan liittyviä tukikelpoisuusnäkökohtia Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja vastaaviin ohjelmiin nähden.</p>		
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa vuoden 2022 loppuun mennessä:</p> <p>Suositus 3</p> <p>Komission olisi parannettava Horisontti 2020 -puiteohjelman nykyisiä ennakkotarkastuksia siten, että niiden avulla havaitaan ja poistetaan mahdolliset tukeen oikeuttamattomat mukautukset, joita edunsaajien ilmoittamiin henkilöstökuluihin on tehty tuntikorvausten uudelleenlaskennan jälkeen.</p>		<p>Komissio suoritti toteutettavuuden arvioinnin ja sitoutui lisäämään vuoden 2024 loppuun mennessä muistutuksen, joka ilmestyisi edunsaajien täyttäessä tilinpäätösasiakirjojaan ja ilmoittaisi, että tuntikorvausten uudelleenlaskenta ei ole sallittua.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa vuoden 2023 puoliväliin mennessä:</p> <p>Suositus 4</p> <p>Komission olisi edelleen parannettava ohjeita riippumattomille tarkastajille, joiden kanssa edunsaajat ovat tehneet sopimuksen todistuksen antamisesta taloutta koskevista selvityksistä; tarkoituksena on vähentää lukuisia puutteita, joita tilintarkastustuomioistuin on havainnut näitä todistuksia koskevien tarkastustensa yhteydessä.</p>		
2022	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa vuoden 2023 loppuun mennessä:</p> <p>Suositus 2 – Parannetaan arviointeja, joita asiantuntijat kohdistavat kertakorvauksina maksettaviin avustuksiin</p> <p>Komission olisi varmistettava kertakorvauksina maksettavien avustusten osalta, että asiantuntija-arviot avustushakemuksista ja erityisesti niihin sisältyvistä budjettia koskevista ehdotuksista tehdään siten, että otetaan relevantit vertailuarvot asianmukaisesti huomioon; lisäksi arviot olisi dokumentoitava asianmukaisesti.</p>		<p>Komissio julkaisi asiantuntijoita varten lyhyen selonteon, jossa näitä vaadittiin käyttämään henkilöstökuluja koskevat tiedot sisältävää tulostaulua arvioidessaan budjettiehdotuksia. Asiantuntijoita ei kuitenkaan edelleenkään vaadita dokumentoimaan arviointejaan asianmukaisesti. Komissio ratkaisemaan asian vuoden 2024 loppuun mennessä.</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6. luku

Koheesio, palautumiskyky ja arvot

Sisällys

	Kohta
Johdanto	6.1.–6.14.
Lyhyt kuvaus	6.2.–6.5.
Politiikkatavoitteet ja rahoitusvälineet	6.2.
Rahastojen hallinnointi	6.3.–6.5.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	6.6.–6.14.
Tapahtumien sääntöjenmukaisuus, vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	6.15.–6.71.
Tapahtumatarkastusten tulokset	6.15.–6.41.
Tarkastuksessa havaittiin tukeen oikeuttamattomia hankkeita	6.21.
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia kuluja	6.22.–6.24.
Sisämarkkinasääntöjä oli rikottu julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä	6.25.–6.31.
Olenaisia todentavia asiakirjoja puuttui	6.32.–6.33.
Rahoitusvälineitä koskevat kysymykset	6.34.–6.35.
Komission suoraan tai välillisesti hallinnoimat tapahtumat	6.36.–6.38.
Avustussopimukseen sisältyvän tuloksellisuustavoitteen saavuttamista koskevaan sitoumukseen ei kohdistettu seurantaa	6.39.–6.41.
Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastusviranomaisten työstä yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä	6.42.–6.54.
Hallintoviranomaiset ovat ”ensimmäinen puolustuslinja” sääntöjenvastaisia menoja vastaan, ja tarkastusviranomaiset ovat ”toinen puolustuslinja”	6.42.–6.44.
Jäännösvirhetasot ylittivät olennaisuusrajan yli 60 prosentissa tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 tarkastamien varmennuspakettien arvosta	6.45.–6.49.
Puutteet tarkastusviranomaisten työssä vähentävät sitä, missä määrin komissio voi luottaa tuloksiin	6.50.–6.54.
Vuosien 2014–2020 koheesio politiikan arviointi toi esiin edelleen jatkuvia hallinto- ja valvontaongelmia	6.55.–6.56.

Komission varmennustyö ja jäännösvirhetasosta raportointi vuotuisissa toimintakertomuksissa	6.57.–6.71.
Hallinto- ja valvontajärjestelmissä edelleen puutteita	6.58.–6.61.
Komissio katsoo, että sääntöjenvastaisten menojen määrä hyväksytyissä tileissä on olennainen EAKR:n/koheesiorahaston tapauksessa	6.62.–6.65.
Komission varmennustyössä ilmeni puutteita	6.66.–6.67.
Ohjelmakauden 2014–2020 päättämisessä ilmeni epävarmuustekijöitä	6.68.–6.71.
Johtopäätös ja suositukset	6.72.–6.77.
Johtopäätös	6.72.–6.75.
Suosituks	6.76.–6.77.
Liitteet	
Liite 6.1 – Vuoden 2023 tarkastuslausumaa varten poimitun tilintarkastustuomioistuimen tapahtumaotoksen ja siihen liittyvien havaintojen erittely	
Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta – koheesio, palautumiskyky ja arvot	

Johdanto

6.1. Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyn (MRK)* otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” liittyvät havainnot. *Kaaviossa 6.1* esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyviä menoja toteuttavista keskeisistä rahastoista ja välineistä sekä menomääristä vuodelta 2023.

Kaavio 6.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

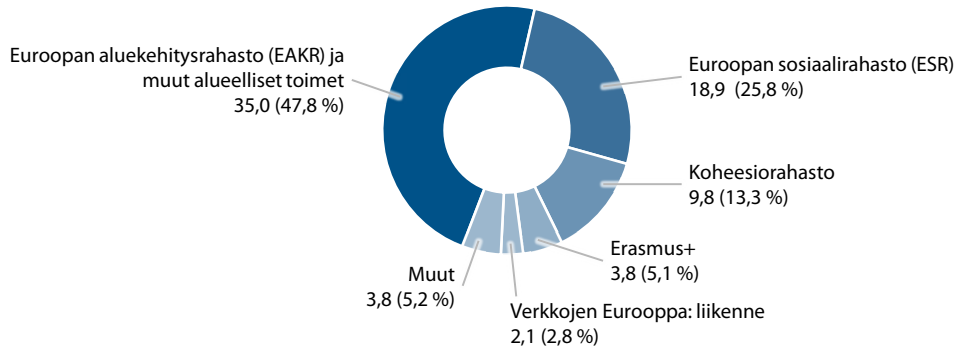


Koheesio, palautumiskyky ja arvot
73,3 miljardia euroa (38,4 % EU:n talousarvion menoista)



(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen



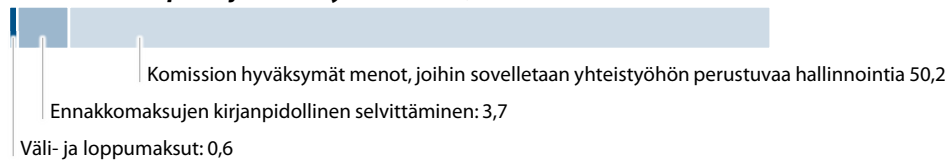
Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus (alaotsake 2 a)

Maksut – yhteensä 65,7

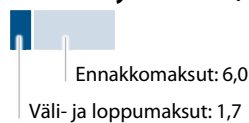


Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 54,5

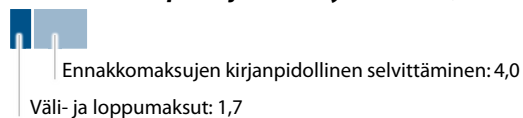


Palautumiskyky ja arvot (alaotsake 2 b)

Maksut – yhteensä 7,6



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 5,6



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Lyhyt kuvaus

Politiikkatavoitteet ja rahoitusvälineet

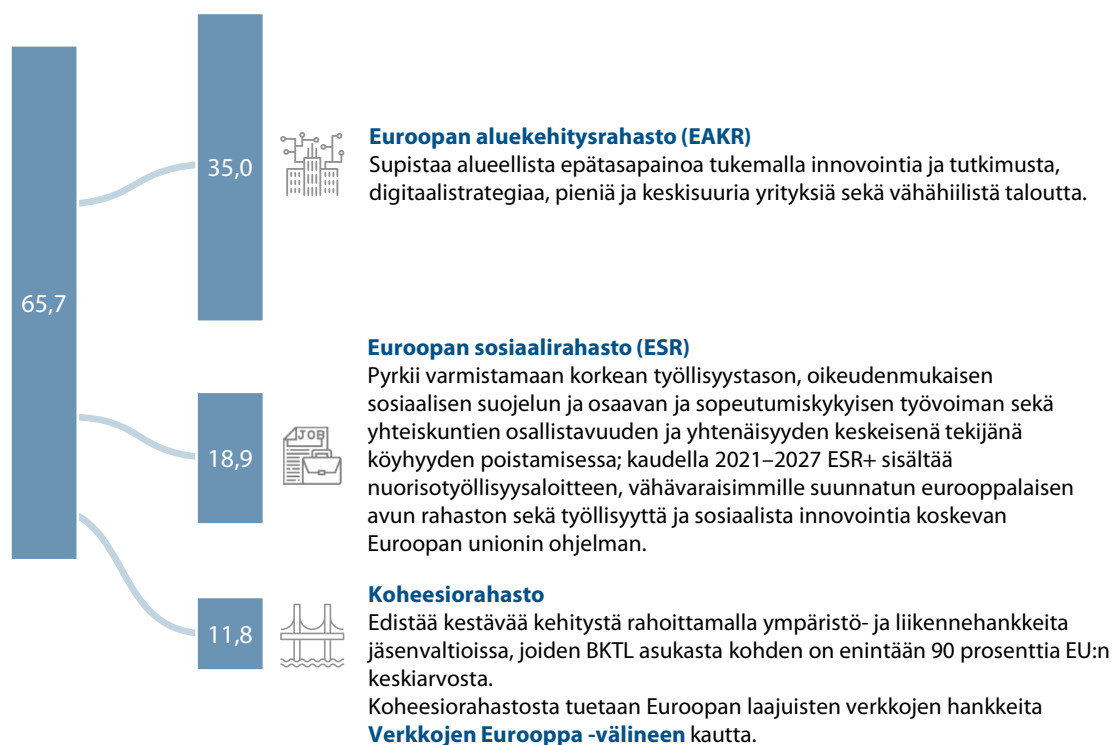
6.2. Tämän otsakkeen varojen käyttö keskittyy EU:n eri jäsenvaltioiden ja eri alueiden välisten kehityserojen vähentämiseen (alaotsake 2 a) sekä toimiin, joilla tuetaan ja suojellaan EU:n arvoja, mikä lisää EU:n kykyä palautua nykyisistä ja tulevista haasteista (alaotsake 2 b). *Kaaviossa 6.2* esitetään monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” (alaotsake 2 a¹ ja alaotsake 2 b) politiikkatavoitteet sekä niihin liittyvät rahastot ja välineet²:

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 162 ja 174–178 artikla.

² Tilintarkastustuomioistuin raportoi *elpymis- ja palautumistukivälineen* varainhoitovuoden 2023 menoista *luvussa 11*.

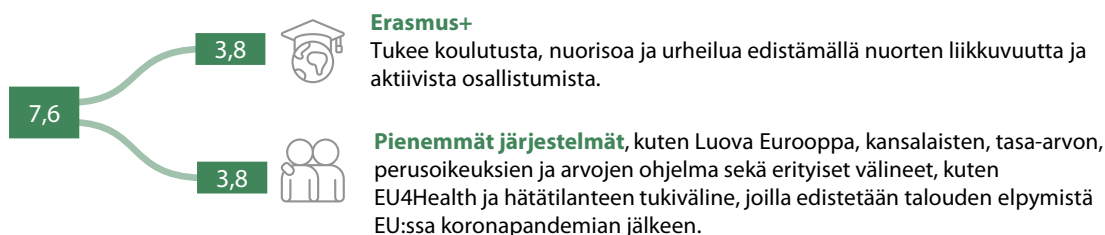
Kaavio 6.2 – Poliittikatavoitteet ja niihin liittyvät maksut (miljardia euroa)

Alaotsake 2 a – taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus tavoitteena vähentää EU:n jäsenvaltioiden/alueiden välisiä kehityseroja



Alaotsake 2 b – palautumiskyky ja arvot

tavoitteena parantaa EU:n palautumiskykyä ylläpitämällä EU:n arvoja



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Rahastojen hallinnointi

6.3. Koheesiopoliittikan rahastoja (EAKR/koheesiorahasto ja ESR) hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. **Kaaviossa 6.3** kuvataan hallinto-, valvonta- ja varmennusprosesseja sekä niihin liittyviä tehtäviä ja vastuita.

Kaavio 6.3 – Koheesipolitiikan hallinto-, valvonta- ja varmennusprosessit

Yhteistyöhön perustuva hallinnointi



Euroopan komissio



Jäsenvaltiot



Edunsaajat

PO EMPL ja PO REGIO

vastaavat viime kädessä EU:n talousarvion täytäntöönpanosta

- Hyväksyy toimenpideohjelmat ja mahdolliset suurhankkeet
- Toteuttaa toimenpideohjelmaa jäsenmaiden kanssa
- Yhteisrahoittaa toimien tukielpoisia kuluja toimenpideohjelman mukaisesti
- Hyväksyy tilit vuosittain ja tekee kattavuutta ja virheettömyyttä koskevia tarkastuksia voidakseen hyväksyä tilit ja vapauttaa vakuutena pidetyn kymmenen prosentin määrän (*)
- Tekee asiakirjatarkastuksia kunkin varmennuspaketin osalta, ja suorittaa valitut säännönmukaisuuden tarkastukset jäsenvaltioissa; komissio tekee nämä tarkastukset vahvistaakseen tarkastusviranomaisten ilmoittamat jäännösvirhetasot ja julkaisee ne seuraavan vuoden vuotuisissa toimintakertomuksissaan yhdessä keskeisenä indikaattorina käytetyn painotetun keskiarvon kanssa

Kansalliset/alueelliset viranomaiset

- Toimittavat monivuotiset toimenpideohjelmat koko monivuotisen rahoituskehysten osalta
- Yhteisrahoittavat toimien tukielpoisia kuluja toimenpideohjelman mukaisesti

Hallintoviranomaiset

- Hallinnoivat toimenpideohjelmaa varmistamalla koheesiomenojen sääntöjenmukaisuuden
- Valitsevat toimet
- Todentavat kaikki menot edunsaajien maksupyyntöjen perusteella
- Tarkastavat menojen tukielpoisuuden ennen niiden todentamista komissiolle

Todentamisviranomaiset

- Laativat ja toimittavat maksatushakemukset
- Laativat ja todentavat tilinpäätöksen

Tarkastusviranomaiset

- Todentavat tilinpäätökseen sisältyvät menot
- Laativat vuotuisen tarkastuskertomuksen, jossa tuodaan esiin toimenpideohjelmien jäännösvirhetaso, ja tarkastuslausuman ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuudesta sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan vaikuttavuudesta

- Sitoutuvat saavuttamaan avustussovitukseen sisältyvät tuotos- ja tulosindikaattorit
- Panevat toimet täytäntöön
- Saavat korvauksen hallintoviranomaisten kautta (EU:n ja kansalliset/alueelliset rahoitusosuudet)

(*) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 130 artiklassa *välimaksun* korvaaminen rajoitetaan 90 prosenttiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6.4. *Tarkastusviranomaisilla* on keskeinen rooli kauden 2014–2020 yhteistyössä hallinnoitavien menojen valvonta- ja varmennuskehityksessä³. Raportoimalla *jäännösvirhetasosta*⁴ ne auttavat varmistamaan, että *toimenpideohjelman* tilinpäätöksessä olevien *sääntöjenvastaisuuksien* taso jää alle kahteen prosenttiin (*laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen*⁵ liittyvä *olennaisuusraja*) ilmoitetusta määrästä. *Hallintoviranomaisten* tekemät tarkastukset ovat ”ensimmäinen puolustuslinja”. Näiden tarkastusten jälkeen jäsenvaltiot vahvistavat kunkin toimenpideohjelman tilinpäätöksen ja raportoivat siitä komissiolle, joka on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta. Valvonta- ja varmennusprosessi perustuu näin ollen kaikilla edellä mainituilla kolmella tasolla tehtyyn sääntöjenmukaisuutta koskevaan työhön, kuten *kaaviosta 6.3* ilmenee.

6.5. Monivuotisen rahoituskehityksen otsake 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” kattaa myös EU:n rahoituksen *ohjelmista* tai toimista, joita hallinnoivat komission pääosastot⁶ joko suoraan tai välillisesti kumppaniorganisaatioiden tai muiden viranomaisten (esimerkiksi *Erasmus+* -kansallisten virastojen) tuella, pääasiassa alaotsakkeessa 2 b (ks. *kaavio 6.2*). Alaotsakkeeseen 2 b kuuluvien pienempien ohjelmien tapauksessa komissio on yksin vastuussa menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisesta.

³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 6.5–6.15, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kaavio 6.1.

⁴ Komissio viittaa *vuotuisissa toimintakertomuksissaan jäännösriskitasoon ohjelmakauden 2007–2013 päättymisen osalta ja ”kokonaisjäännösvirhetasoon” ohjelmakauden 2014–2020 osalta. Tässä luvussa kumpaankin viitataan ilmaisulla ”jäännösvirhetaso(t)”*.

⁵ Asetus (EU) N:o 480/2014, jolla täydennetään asetusta (EU) N:o 1303/2013, 28 artiklan 11 kohta.

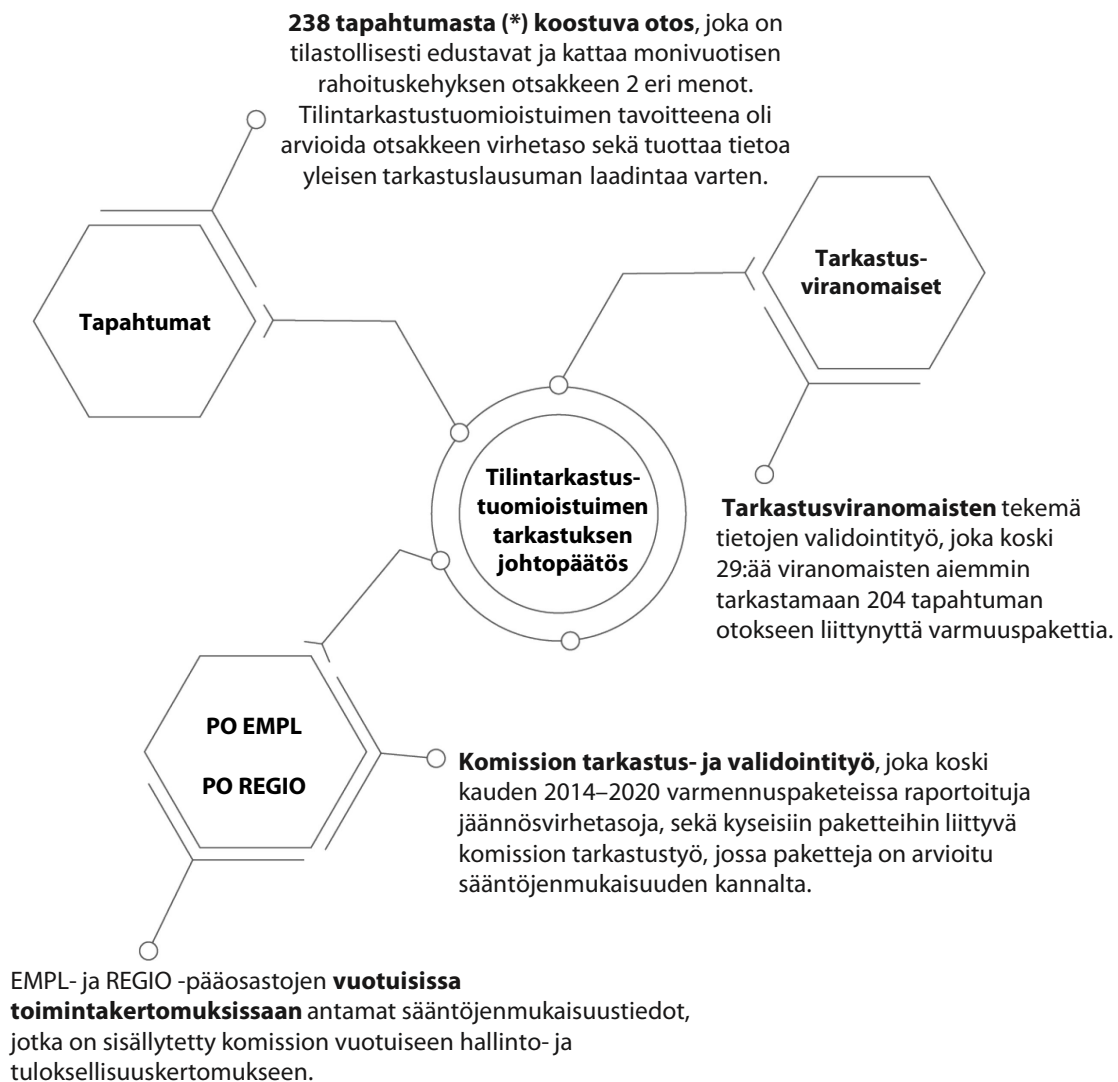
⁶ Koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (EAC), työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto (EMPL), terveyshätätilanteiden valmiusviranomainen (HERA), rakenneuudistusten tuen pääosasto (REFORM), alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (REGIO), terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto (SANTE) sekä *Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto (CINEA)* liikenteen ja liikkumisen pääosaston (MOVE) valvonnassa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 perusjoukon menojen osalta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

6.6. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tavoitteena oli tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten (ks. kuvaus *liitteessä 1.1*) ja arvioida menojen sääntöjenmukaisuutta sekä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 2 osalta kokonaisuutena että koheesiopolitiikan rahastojen osalta (alaotsake 2 a). Tilintarkastustuomioistuin arvioi tällöin myös tarkastusviranomaisten ja komission sisäisen tarkastustoiminnon työn luotettavuutta.

6.7. Näiden tarkastuspäätelmien tekemiseksi tilintarkastustuomioistuin käytti aiempien vuosien tapaan koheesiomenojen tarkastuksessa *liitteessä 1.1* esitettyä lähestymistapaa ja menetelmiä, joilla tutkittiin *kaaviossa 6.4* kuvattuja osatekijöitä.

Kaavio 6.4 – Tarkastetut osatekijät



(*) Koheesiopolitiikan rahastojen osalta **otokseen** sisältyi 204 *tapahtumaa*, joiden osalta menot oli todennettu *varmennuspaketeissa* (jotka *tarkastusviranomaisen* oli tarkastanut aiemmin), sekä 12 *rahoitusvälinettä* (alaotsake 2 a). Otokseen sisältyi myös 22 komission suoraan tai välillisesti hallinnoimaa tapahtumaa (kahdeksan alaotsakkeen 2 a ja 14 alaotsakkeen 2 b tapahtumaa).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6.8. Koko perusjoukosta, joka koostui 60,2 miljardista eurosta (ks. [kaavio 6.1](#)), yhteistyössä hallinnoidut kauden 2014–2020 menot olivat määrältään 50,2 miljardia euroa. Kyseiset menot oli kirjattu hyväksytyihin tileihin, jotka oli toimitettu 416 toimenpideohjelman ja 357 varmennuspaketin yhteydessä tilikauden 2021/2022 varmennusta varten. Tarkastettu perusjoukko sisälsi myös kauden 2007–2013 menoja yhdeksästä toimenpideohjelmasta, jotka komissio oli päättänyt kokonaan tai osittain⁷ vuonna 2023 (0,4 miljardia euroa).

6.9. Vuonna 2023 komissio suoritti 3,9 miljardia euroa ennakkomaksuja ja 1,9 miljardia euroa välimaksuja, jotka liittyivät kauteen 2021–2027. Tilintarkastustuomioistuin ei poiminut otosta näistä menoista, koska se tekee otannan vasta silloin, kun edunsaajien maksamat menot on korvattu, *ohjelmaviranomaiset* ovat tarkastaneet kyseiset menot ja ne on sisällytetty maksupyyntöihin, joiden perusteella menot on korvattu, ja viety komission hyväksymiin tileihin⁸.

6.10. EU on toteuttanut vuoden 2020 alkupuolelta lähtien useita toimia vastatakseen koronapandemian aiheuttamiin haasteisiin (*koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevat investointialoitteet CRII ja CRII+*) sekä pakolaisiin ja muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin (*koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE)*). Nämä toimet sisälsivät kauden 2014–2020 koheesiopolitiikan rahastojen osalta menetelmiä koskevia yksinkertaistuksia, joihin sisältyi mahdollisuus 100-prosenttiseen EU:n yhteisrahoitukseen. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi myös hankkeita, jotka hyötyivät tästä mahdollisuudesta. Lisäksi *REACT-EU-välineestä* annettiin lisärahoitusta, ja EU:n yhteisrahoitusosuus oli enimmillään 100 prosenttia. Koska kauden 2014–2020 menojen tukikelpoisuus aika päättyy 31. joulukuuta 2023, REACT-EU-välineen kautta myönnetty lisärahoitus on saattanut aiheuttaa käyttöpaineita⁹. Samaan aikaan 100 prosentin yhteisrahoitusosuus on mahdollistanut sen, että kauden 2014–2020 ohjelmiin saatavilla olevan rahoituksen *käyttökapasiteetti* on noussut jäsenvaltioissa.

⁷ Komissio maksaa vain kiistattomat määrät, ja tapaukset, joilla on olennainen vaikutus, pysyvät avoimina. Jäljelle jäänyt loppumaksu maksetaan ja toimenpideohjelma päätetään, kun kaikki ongelmat on ratkaistu.

⁸ Komissio oli huhtikuuhun 2024 mennessä hyväksynyt 354 EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR+:n ohjelmaa kaudelle 2021–2027.

⁹ [Erityiskertomus 02/2023](#): ”Koheesiopolitiikan sääntöjen mukauttaminen covid-19-pandemian vastatoimena”.

6.11. Tilintarkastustuomioistuin käytti kaksivaiheista lähestymistapaa valitessaan 204 tapahtuman otoksen vuonna 2023 varmennuspaketeissa todennetuista menoista. Ensin otokseen valittiin 29 pakettia (35 vuonna 2022) ohjelmakaudelta 2014–2020; nämä paketit käsittivät 58 *toimenpideohjelmaa* (66 vuonna 2022). Näistä tilintarkastustuomioistuin poimi otokseen tapahtumat, jotka tarkastusviranomaiset olivat tarkastaneet. Tilintarkastustuomioistuin teki vuonna 2023 paikan päälle tarkastuskäynnit 88 tapahtuman osalta (67 tapahtuman osalta vuonna 2022). Se pystyi näin haastattelemaan ohjelmaviranomaisten henkilöstöä ja edunsaajia, hankkimaan lisäevidenssiä, kuten alkuperäisiä asiakirjoja, ja tekemään fyysisiä tarkastuksia EU:n rahoittamien *tuotosten* osalta.

6.12. Jäsenvaltioiden raportoimien tietojen mukaan 124 toimenpideohjelman yhteydessä suoritettiin tilikauden 2021/2022 osalta maksatuksia rahoitusvälineiden kautta (3,0 miljardia euroa) (128 toimenpideohjelmaa ja 5,5 miljardia euroa vuoden 2022 osalta). Tilintarkastustuomioistuin poimi otoksen, joka käsitti 12 kauden 2014–2020 rahoitusvälinettä, joista oli suoritettu maksuja *lopullisille tuensaajille* (15 rahoitusvälinettä vuonna 2022). Tästä otoksesta tilintarkastustuomioistuin tarkasti 67 lainaa, 36 hallinnointipalkkiota, 31 *oman pääoman ehtoista* ja *oman pääoman luonteista sijoitusta* sekä 21 takausta.

6.13. *Liitteessä 6.1* on eritelty tilintarkastustuomioistuimen tapahtumaotos ja tapahtumiin liittyvät havainnot, jotka tilintarkastustuomioistuin teki 27 jäsenvaltiossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹⁰ MRK:n alaotsikon 2 a osalta.

6.14. Vuoden 2023 tapahtumatestauksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin poimi myös 22 tapahtumaa 6,9 miljardin euron menoista, jotka liittyivät komission *suoraan tai välillisesti hallinnoimiin* ohjelmiin. Otos kattoi *koheesiorahaston* rahoitusosuuden *Verkkojen Eurooppa -välineessä*, kaupunkialueiden innovatiiviset toimet, Erasmus+ - ohjelman, *hätätilanteen tukivälineen* rahoitusosuuden koronarokotteiden kehittämiseen ja toimittamiseen sekä komission palvelu- ja rakennusurakkasopimukseen liittyvät tapahtumat.

¹⁰ Yhdistyneen kuningaskunnan kauden 2014–2020 ohjelmat ovat edelleen osa MRK:n otsakkeen 2 menoja.

Tapahtumien sääntöjenmukaisuus, vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Tapahtumatarkastusten tulokset

6.15. Tilintarkastustuomioistuin arvioi monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 2 virhetasoksi 9,3 prosenttia¹¹ vuonna 2023 (ks. [kaavio 6.5](#)). Arvio perustuu 238 tapahtuman tarkastukseen, jossa tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja kvantifioi 49 virhettä (50 vuonna 2022), joita tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet tai korjanneet riittävästi. Tilintarkastustuomioistuimen arvio sisältää myös tarkastusviranomaisten havainnot; tarkastusviranomaiset raportoivat 52 virheestä (58:sta vuonna 2022) samoissa tapahtumissa. Tilintarkastustuomioistuin otti arviossaan huomioon ohjelmaviranomaisten tekemät oikaisut (yhteensä 337,0 miljoonan euron arvosta).

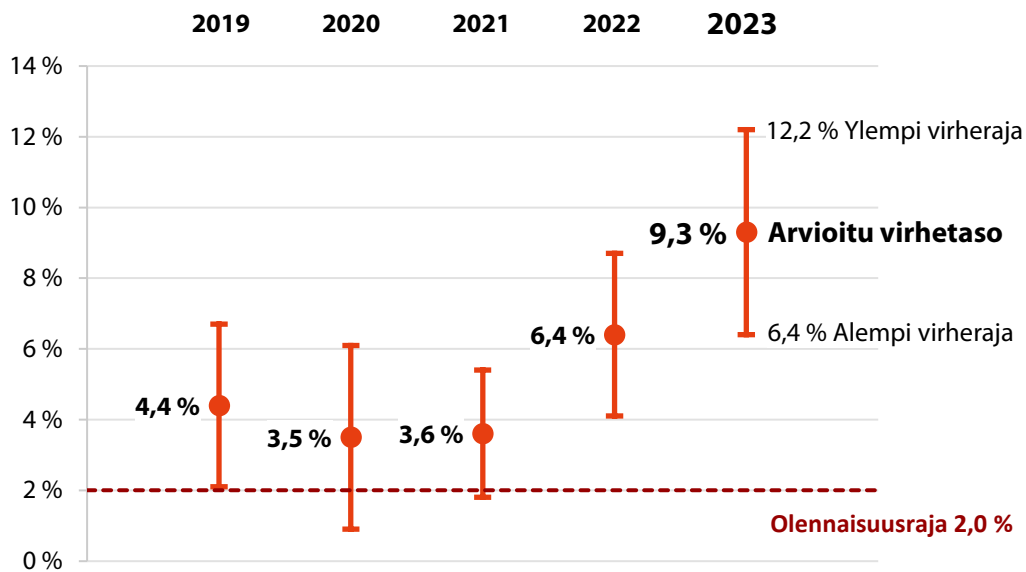
6.16. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 2 kohdan mukaan *“Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä sen, että varainhoito on ollut moitteetonta. Se ilmoittaa tällöin erityisesti kaikista epäkohdista”*. Virhetaso vastaa niiden ilmoitettujen menojen osuutta, jonka osalta tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa, että *varainhoitoasetuksessa, yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa* ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa asetuksessa säädetyt maksuehdot eivät ole täyttyneet yhdellä tai useammalla tavalla. Tämäntyyppisillä virheillä on suora ja mitattavissa oleva taloudellinen vaikutus EU:n talousarviosta tuolloin hyväksytyyn maksumäärään. Tilintarkastustuomioistuimen raportoiman *arvioidun virhetason* ei kuitenkaan pitäisi tulkita vastaavan niiden *rahoitusoikaisujen* mahdollista määrää, jotka komissio voi määrätä sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa parhaillaan *tuloksellisuuden* tarkastusta, jossa se tutkii, onko komission rahoitusoikaisut koheesioalalla suunniteltu ja sovelletaanko niitä siten, että niillä suojataan EU:n taloudellisia etuja. Tilintarkastustuomioistuin aikoo arvioida kyseisessä tarkastuksessa, toimivatko rahoitusoikaisut vaikuttavana välineenä ja onko komissio

¹¹ Pelkästään alaotsakkeen 2 a arvioitu virhetaso on 10,1 prosenttia (alempi virheraja 6,9 prosenttia, ylempi virheraja 13,3 prosenttia). Pelkkien koheesiopolitiikan rahastojen arvioitu virhetaso on 10,1 prosenttia (alempi virheraja 6,8 prosenttia, ylempi virheraja 13,4 prosenttia).

käyttänyt tätä välinettä vaikuttavalla tavalla EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen kaudella 2014–2020. Tarkastuksen *tulokset* on määrä julkaista vuoden 2025 puolivälissä julkaistavassa erityiskertomuksessa.

Kaavio 6.5 – Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden arvioitu vaikutus

Arvioitu virhetaso



Otoksen koko (tapahtumat)

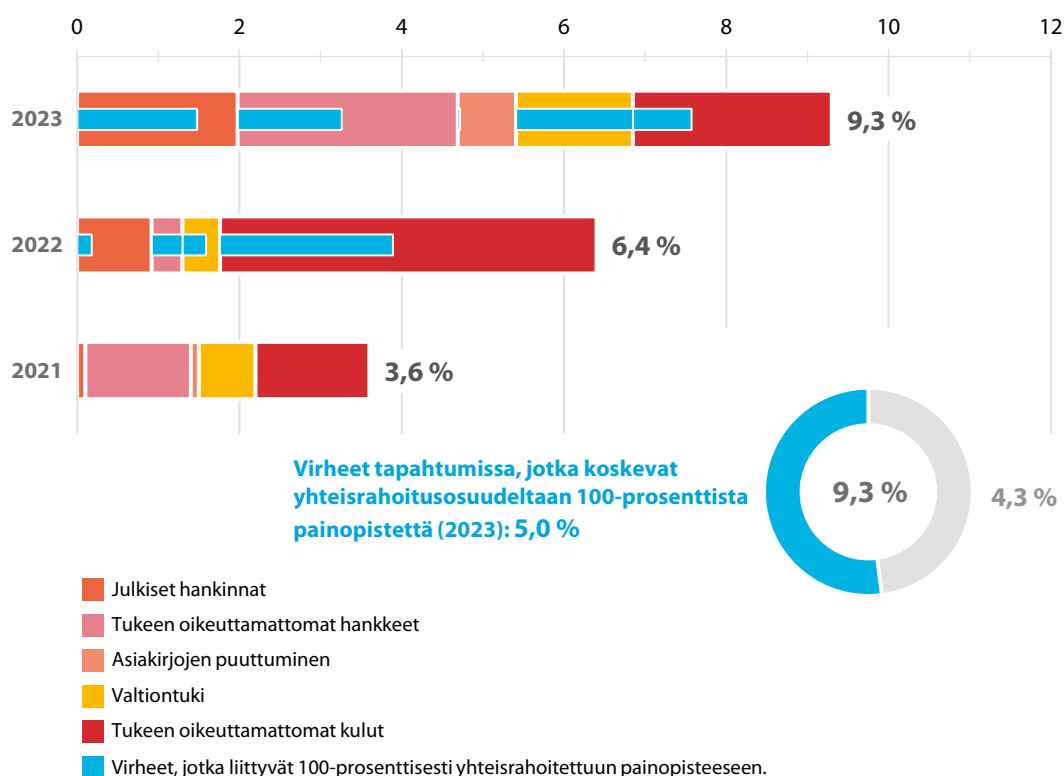
2019	2020	2021	2022	2023
236	213	243	260	238

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6.17. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on jälleen merkittävästi yli kahden prosentin olenaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että useat tekijät aiheuttivat lisäpainetta jäsenvaltioiden hallinnoille ja lisäsivät riskiä, joka kohdistui niiden valmiuksiin varmistaa, että menot olivat sääntöjenmukaisia ja *moitteettoman varainhoidon* periaatteiden mukaisia. Näitä tekijöitä ovat muun muassa REACT-EU-välineestä käyttöön asetettavat merkittävät lisämäärärahat ja kauden 2014–2020 koheesioalan tukikelpoisuuskauden päättymispäivä 31. joulukuuta 2023, joka on viime vuosina ollut päällekkäinen elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuden kanssa.

6.18. *Kaaviossa 6.6* verrataan prosenttiyksikköinä arvioitua virhetasoa kahden viime vuoden lukuihin. Siinä esitetään myös, millainen kokonaisvaikutus on arvioituilla virhetasoilla (ks. siniset pylväät), jotka liittyvät tapahtumaan, jolle on myönnetty lisärahoitusta REACT-EU-välineestä ja jonka yhteydessä on mahdollistettu joustoa CRII+ ja CARE -välineiden avulla.

Kaavio 6.6 – Arvioitujen virhetasojen vertailu luokittain (prosenttiyksikköä)



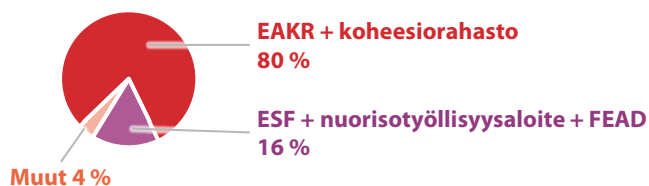
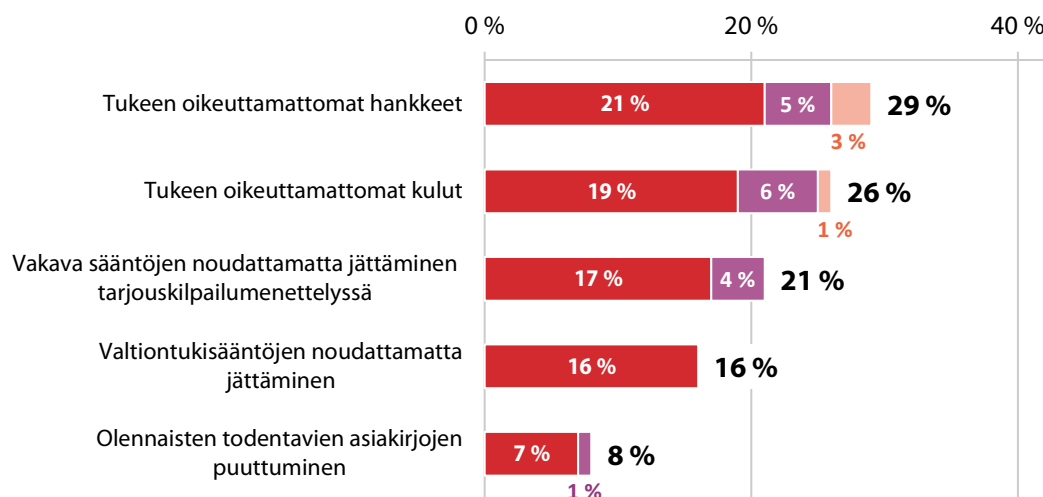
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6.19. Tarkastusviranomaisten raportoimat 52 kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä koskivat tukeen oikeuttamattomia kuluja (34), sääntöjenvastaisuuksia julkisissa hankintamenettelyissä (12), puuttuvia tositteita (3), kirjanpito- ja laskentavirheitä (3), yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (2) sekä valtiontukisääntöjen rikkomista (2)¹². Jäsenvaltiot olivat soveltaneet rahoitusoikaisuja korjatakseen yksittäisiä havaittuja virheitä ja alentaakseen jäännösvirhetasot kahden prosentin olennaisuusrajalalle tai sen alapuolelle. Tilintarkastustuomioistuimen virhetasossa otetaan huomioon kansallisten viranomaisten tekemät oikaisut.

¹² Yhteen tapahtumaan voi vaikuttaa useampi kuin yksi virhetyyppi.

6.20. *Kaaviossa 6.7* esitetään virheet (49), jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi niiden virheiden lisäksi, jotka tarkastusviranomaiset olivat havainneet tai joita tarkastusviranomaiset eivät olleet korjanneet riittävästi samoissa tapahtumissa. Tilintarkastustuomioistuin esittää analyysin luokittain (ennen rahoitusoikaisujen huomioon ottamista) ja EU:n rahastoittain. Tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon vaikuttivat eniten tukeen oikeuttamattomat hankkeet ja kulut sekä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen. Kohdissa *6.21–6.38* annetaan lisätietoja näistä virheistä.

Kaavio 6.7 – Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutus kokonaisvirhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tarkastuksessa havaittiin tukeen oikeuttamattomia hankkeita

6.21. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemän hanketta, jotka eivät olleet tukikelpoisia (kolme Tšekissä, yksi Espanjassa, Unkarissa ja Puolassa ja yksi suoran hallinnon piirissä). Ks. esimerkki *laatikossa 6.1*. Hankkeet muodostivat 14,3 prosenttia kaikista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta on noin 2,7 prosenttiyksikköä (29 prosentin osuus virheistä).

Laatikko 6.1

Hanke rahoitettiin siitä huolimatta, että se ei ollut oikeutettu tukeen

Tšekkiin sijoittautunut yksityinen yritys sai EAKR:n rahoitusta uusien tietoteknisten laitteiden hankintaan myynnin ja kilpailukyvyn lisäämiseksi. Ehdotuspyynnössä vaadittiin menettelystä poissulkemisen uhalla, että hakemuksissa esitetään riittävä erittely hankittavista laitteista ja perustellaan niiden yhteys hanketoimiin.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yritys ei ollut kuvaillut ja perustellut hankehakemuksessaan riittäväällä tavalla hankittavia tietoteknisiä laitteita. Suurin osa laitteista ei myöskään liittynyt suoraan hanketoimiin, tai ne eivät olleet hankkeen *taloudellisuutta* koskevan kriteerin mukaisia.

Hallintoviranomaisen olisi sen vuoksi pitänyt jättää hankehakemus rahoituksen ulkopuolelle. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että hanke ei ollut oikeutettu tukeen.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen paikan päällä tekemässä tarkastuksessa kävi ilmi, että osa äskettäin hankituista laitteista ei ollut *edunsaajan* käytössä vaan sen tytäryhtiössä, joka ei ollut oikeutettu saamaan rahoitusta kyseisen ohjelman yhteydessä järjestetyn ehdotuspyynnön kautta.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että tytäryhtiön käyttämiin laitteisiin liittyvät kulut eivät olleet tukikelpoisia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia kuluja

6.22. Kun jäsenvaltion viranomaiset ilmoittavat komissiolle tileihinsä sisältyviä menoja, ne vahvistavat, että menot ovat aiheutuneet sovellettavien EU:n sääntöjen ja kansallisten sääntöjen mukaisesti ja että tuki on myönnetty edunsaajille tai toimiin, jotka täyttävät toimenpideohjelmien tukikelpoisuusvaatimukset. Varmennuspakettiin jopa sisältyy johdon vahvistuslausumassa annettu nimenomainen lausuma siitä, että menot ovat täysin lailliset ja sääntöjenmukaiset.

6.23. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otoksessaan 25 tapausta, joissa tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet tukeen oikeuttamattomia kuluja, vaikka ne olivat tarkastaneet kyseiset tapahtumat. Tärkeimmät syyt kulujen tukeen oikeuttamattomuuteen olivat se, että kulut eivät liittyneet hankkeeseen, osallistujat eivät olleet oikeutettuja tukeen tai edunsaaja ei ollut maksanut menoja. Nämä tapaukset muodostivat 51 prosentin osuuden tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden kokonaismäärästä ja noin 2,4 prosenttiyksikköä arvioidusta virhetasosta (26 prosentin osuus virheistä).

6.24. *Laatikossa 6.2* annetaan esimerkki tukeen oikeuttamattomista menoista.

Laatikko 6.2

Tukeen oikeuttamattomat menot koronapandemiaan liittyvän hätätuen yhteydessä: lopullisten tuensaajien itse antamilta ilmoituksilta puuttui evidenssi

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EAKR:n alueellisen toimen Italiassa. Toimen tarkoituksena oli antaa rahoitustukea aloilla, joihin koronapandemiarajoitukset vaikuttivat. Tarkastetussa toimessa alue myönsi tulotukea kohdealojen yli 1500 lopulliselle tuensaajalle *kertasummina*, jotka laskettiin vuoden 2019 liikevaihdon perusteella ja joita ei makseta takaisin. Tuensaajat olivat pk-yrityksiä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai yhdistyksiä. Ehdotuspyynnössä oli vaatimuksena, että lopulliset tuensaajat ilmoittavat täyttävänsä tukikelpoisuusstandardit.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 30 lopulliseen tuensaajaan liittyvät menot. Se havaitsi, että tarkastusviranomaisen ei ollut tarkastanut tuensaajien itse antamia ilmoituksia riittävän todentavan aineiston avulla. Yksi lopullinen tuensaaja ilmoitti, ettei sillä ollut aiempaan rahoitustukeen liittyviä takaisinmaksuja suoritettavana, vaikka alueelliset viranomaiset olivat peruneet sen aiemmin saaman tuen itse annettua ilmoitusta edeltävänä vuonna eikä lopullinen tuensaaja ollut maksanut kyseistä tukea takaisin. Tilintarkastustuomioistuimen pyynnöstä viranomaiset tarkastivat tuensaajan itse antaman ilmoituksen ja havaitsivat, että lopullinen tuensaaja ei ollut vielä maksanut takaisin aiempaa peruttua tukea. Viranomaiset käynnistivät tämän seurauksena menettelyn peruukseen myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleen EAKR:n rahoitustuen, joka oli myönnetty kyseiselle lopulliselle tuensaajalle. Tämän jälkeen viranomaiset antoivat lopulliselle tuensaajalle luvan maksaa aiemmin peruttu tuki takaisin erissä, koska tämä ratkaisisi EAKR:n toimeen liittyvän tukikelpoisuusongelman (kyseinen tuki oli osarahoitettu ESR:n vuosien 2007–2013 toimenpideohjelmasta).

Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että menot eivät olleet tukikelpoisia, koska lopullinen tuensaaja ei täyttänyt tukikelpoisuusperusteita hakiessaan EAKR:n rahoitusta ja koska se antoi ilmoituksen, joka oli ristiriidassa saatavilla olevan asiakirjaevidenssin kanssa. Viranomaisten aloite ei näin ollen poista sääntöjenvastaisuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kaksi muuta lopullista tuensaajaa, joiden itse antamien ilmoitusten tueksi ei ollut riittävää evidenssiä, ja kolme lopullista tuensaajaa, jotka eivät olleet tukikelpoisia muista syistä.

Tämä vahvistaa, että tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessa antama suositus¹³ siitä, että tarkastusviranomaisilla on oltava käytössä asianmukaiset menetelmät itse annettujen ilmoitusten oikeellisuuden ja luotettavuuden tarkistamiseksi, on edelleen aiheellinen.

Sisämarkkinasääntöjä oli rikottu julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä

EU:n tai kansallisia julkisiin hankintoihin sovellettavia sääntöjä ei ollut noudatettu 27 tapauksessa

6.25. Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat keskeisiä sen varmistamiseksi, että julkisia varoja käytetään taloudellisesti ja tehokkaasti noudattaen avoimuuden, suhteellisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita. Lisäksi julkiset hankinnat ovat keskeinen osa EU:n sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko tapahtumat julkisia hankintoja koskevien EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia, kuten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vaaditaan¹⁴.

6.26. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otoksessaan tarkastamiensa 27 menettelyn joukossa tapauksia, joissa julkisia hankintoja koskevia EU:n tai kansallisia sääntöjä ei ollut noudatettu Portugalissa, Romaniassa, Tšekissä ja Unkarissa ja yhdessä *suoran hallinnoinnin piiriin* kuuluvassa tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin luokitteli nämä EU:n ja kansallisten hankintasääntöjen vakavat rikkomiset kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemän tällaista tapausta Portugalissa, Tšekissä ja Unkarissa. Tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet yhtäkään näistä sääntöjenvastaisuuksista, vaikka ne olivat tutkineet samat tapahtumat, tai sääntöjenvastaisuudet oli havaittu, mutta niitä ei ollut korjattu riittävästi (Unkari). **Laatikossa 6.3** annetaan Portugalissa ja Unkarissa havaittuja esimerkkejä tapauksista, joissa oli tehty perusteettomasti sopimus suoraan. Tilintarkastustuomioistuimen kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi luokittelemat seitsemän tapausta muodostivat 14,3 prosenttia kaikista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista

¹³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022 suositus 6.5.

¹⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 6 artikla. ”ERI-rahastoista tuettujen toimien on oltava sovellettavan unionin oikeuden ja sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön, jäljempänä 'sovellettava lainsäädäntö', mukaisia.”

kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli noin 2,0 prosenttiyksikköä (21 prosentin osuus virheistä).

Laatikko 6.3

Sopimus konsulttipalveluista tehtiin perusteettomasti suoraan

Eräässä EAKR:n Portugalissa rahoittamassa hankkeessa edunsaaja oli yksityisen sektorin yhdistys, jonka tehtävänä oli tukea *pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten)* kehittämistä hankkimalla pk-yrityksille konsulttipalveluja, jotka auttaisivat niitä pääsemään ulkomaisille markkinoille.

Yhdistys ei järjestänyt useiden konsulttipalveluiden osalta julkista hankintamenettelyä, koska se ei katsonut sellaista edellyttävän.

Suurin osa yhdistyksen tuloista kuitenkin oli peräisin julkisista lähteistä, ja siksi sen oli kansallisen lainsäädännön mukaan käynnistettävä julkinen hankintamenettely. Tarkastusviranomainen ei havainnut tätä seikkaa tarkastaessaan hanketta.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että edunsaaja teki konsulttipalveluista perusteettomasti sopimuksen suoraan ja toimi näin vastoin kansallista hankintalainsäädäntöä.

Oikeudellista apua koskeva sopimus tehtiin perusteettomasti suoraan

Unkarissa kolmen yhteisön muodostama konsortio (edunsaaja) sai *avustuksen* maksuttoman oikeusavun tarjoamiseksi työntekijöille ja työnantajille työoikeuden alalla ja muiden oikeudellisten ja liiketoiminnallisten ongelmien yhteydessä.

Edunsaaja käynnisti alun perin avoimen julkisia hankintoja koskevan menettelyn, koska kyseessä oleva määrä ylitti EU:n asettaman raja-arvon. Kansallinen julkisten hankintojen valvontaelin kuitenkin totesi, että tarjoajan toimintatapa on saattanut vääristää kilpailua laittomasti. Se antoi näin ollen kielteisen lausunnon menettelystä. Tämän jälkeen edunsaaja jakoi alkuperäisen sopimuksen useaksi arvoltaan vähäisemmäksi sopimukseksi. Kukin yksittäinen sopimus oli alle EU:n julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä asetetun raja-arvon, ja näin ollen ne tehtiin käyttämällä suoria myöntämismenettelyjä avoimen tarjouskilpailun sijaan. Edunsaaja myönsi yhden kyseisistä sopimuksista tarjoajalle, joka oli mukana epäillyssä kilpailuvastaisessa yhteistyössä alkuperäisessä tarjouspyyntömenettelyssä.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseisiin sopimuksiin liittyvät menot eivät olleet tukikelpoisia, koska EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin mukaista julkista hankintamenettelyä ei järjestetty.

6.27. Loput kohdassa [6.26](#) mainituista 20:sta tapauksesta (kaikkiaan 27 tapauksesta), joissa julkisia hankintoja koskevia EU:n tai kansallisia sääntöjä ei ollut noudatettu, eivät vaikuttaneet suoraan suoritettuihin maksuihin.

Tilintarkastustuomioistuin ei siksi luokitellut niitä kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi. Viidessä näistä tapauksista jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pitänyt soveltaa rahoitusoikaisua komission suuntaviivojen mukaisesti¹⁵.

6.28. EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaan hankintaviranomaisten on vältettävä eturistiriitoja hankintamenettelyjä suorittaessaan. [Laatikossa 6.4](#) annetaan esimerkit kahdesta tilintarkastustuomioistuimen havaitsemasta tapauksesta, joissa eturistiriidat vaikuttivat julkisten hankintamenettelyjen tulokseen. Tämä vahvistaa sen, että tilintarkastustuomioistuimen [varainhoitovuoden 2022 vuosikertomuksessa](#)¹⁶ antama suositus on edelleen aiheellinen (suositus ”eturistiriitoja koskevat aihekohtaiset tarkastukset”).

Laatikko 6.4

Kunnanjohtaja toimi hankintaviranomaisen ja voittaneen tarjoajan puolesta

Unkarissa erään tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman EAKR:n hankkeen hankintaviranomaisena oli kunta, joka käynnisti julkisen hankintamenettelyn kunnallisen päiväkodin kunnostamiseksi, koska hankkeen arvo ylitti kansallisen raja-arvon. Kunta ei kuitenkaan julkaissut hankintailmoitusta.

Välittävä elin havaitsi, että kunnanjohtaja osallistui hankintamenettelyn valmisteluun ja päätöksentekoprosessiin, vaikka hän lisäksi toimi kunnan kokonaan omistaman yrityksen lukuun ja hänellä oli omistusoikeuksia voittaneeseen yritykseen. Näin ollen kunnanjohtaja toimi sekä hankintaviranomaisen että voittaneen tarjoajan puolesta ryhtymättä asianmukaisiin toimenpiteisiin eturistiriidan lieventämiseksi.

Tarkastusviranomaisen havaitsi ja vahvisti asianmukaisesti eturistiriidan olemassaolon. Tarkastusviranomaisen kuitenkin sovelsi ainoastaan kymmenen prosentin rahoitusoikaisua kuluihin, joihin tämä sääntöjenvastaisuus vaikutti, vaikka komission suuntaviivojen mukaan kuluihin olisi pitänyt soveltaa 100 prosentin oikaisua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että

¹⁵ Päätös C(2019) 3452.

¹⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.3.

tarkastusviranomaisen vetoaminen lieventäviin asianhaaroihin ei ollut asianmukainen perustelu eturistiriidan riittämättömälle lieventämiselle.

Tarjouskilpailun voittaja oli mukana laatimassa tarjouseritelmiä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Tšekissä toteutetun toimen, jossa rakennettiin automatisoitu polkupyörien pysäköintitorni. Hankintaviranomaisena oleva julkinen elin toteutti yksinkertaistetun avoimen julkisia hankintoja koskevan menettelyn. Tällaisessa menettelyssä viranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja vältettävä syrjintää ja eturistiriitoja.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että osan teknisistä eritelmistä laati yritys, jonka yhtenä omistajana oli menettelyn ainoa tarjoaja ja joka oli osoitettu keskeiseksi alihankkijaksi. Tarjouskilpailuasiakirjojen yleisessä osassa oli kuva voittaneen tarjoajan tuotteesta, ja lisäksi se sisälsi yleisen vastuuvapauslausekkeen, jonka mukaan silloinkin kun tarjouskilpailuasiakirjoissa viitataan olemassa oleviin tuotemerkkeihin tai tiettyihin tuotteisiin, ”vastaavat” ratkaisut ovat sallittuja. Vastoin tätä yleistä lausumaa, tekniset eritelmit rääätälöitiin ainoan tarjoajan tuotteeseen sopiviksi niin yksityiskohtaisesti, että muiden tuotteiden oli käytännössä mahdotonta tulla valituksi. Eritelmissä esimerkiksi vaadittiin täsmälleen 118:aa pyöräpaikkaa, joka vastasi tekniset eritelmit laatineen ainoan tarjoajan kapasiteettia. Tämä oli jopa vastoin toteutettavuustutkimusta, jossa esitettiin pyörien määräksi 126:ta pyörää.

Sopimuksen kohteen teknisiä eritelmiä ei perusteltu objektiivisesti hankintaviranomaisten tarpeilla, vaikka kansallisessa lainsäädännössä niin vaaditaan. Myöntämällä sopimuksen ainoalle tarjoajalle, joka oli ollut mukana laatimassa syrjiviä teknisiä eritelmiä ja varmistanut itselleen etulyöntiaseman muihin EU:n markkinoilla toimiviin polkupyörätornien valmistajiin nähden, hankintaviranomainen hyväksyi eturistiriidan ja rikkoi kansallista julkisia hankintoja koskevaa lakia.

6.29. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Unkarissa neljä julkisia hankintoja koskevaa menettelyä, joihin sovellettiin kymmenen prosentin kiinteämääräistä oikaisua komission aiemmin havaitsemien hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden vuoksi. Komissio suositteli, että tarkastusviranomainen ei tarkastaisi alkuperäisiä sopimuksia, joihin sovellettiin kiinteämääräistä oikaisua, vaan että se tarkastaisi ainoastaan sopimusten myöhemmät muutokset. Näin toimittaessa on epätodennäköistä, että alkuperäisiin sopimuksiin liittyvät *petos-* ja eturistiriitatapaukset havaittaisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastamissaan neljässä julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä virheitä, joiden vaikutus oli yli kymmenen prosenttia. Yleisesti ottaen on olemassa riski, että kymmenen prosentin oikaisu ei ole riittävä ja että petostapaukset jäävät havaitsematta, mikä vaarantaa EU:n taloudelliset edut.

Neljässä hankkeessa rikottiin valtiontukisääntöjä

6.30. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tänä vuonna neljä hanketta, joissa rikottiin EU:n valtiontukisääntöjä Puolassa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hankkeiden olisi pitänyt saada vähemmän tai ei lainkaan julkista rahoitusta. Hankkeet muodostivat 8,2 prosenttia kaikista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta on noin 1,5 prosenttiyksikköä (16 prosentin osuus virheistä).

6.31. *Laatikossa 6.5* annetaan esimerkkejä valtiontukisääntöjen rikkomisesta Puolassa.

Laatikko 6.5

Valtiontukisääntöjä sovellettiin epäasianmukaisesti: investointikulut ilmoitettiin virheellisesti toimintakuluina eikä poistoina

Kolme suurta yksityistä yritystä Puolassa sai avustuksia T&K-hankkeisiin *yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen* puitteissa. Kolmella toisiinsa liittymättömällä hankkeella pyrittiin kehittämään innovatiivista teknologiaa, jota voidaan käyttää edunsaajien liiketoiminnassa hankkeen päättymisen jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että kaikki kolme hanketta olivat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan vastaisia, koska niissä ilmoitettiin virheellisesti kaikki laitekulut uusien yhteisrahoitettujen tuotantolinjojen osalta. Mainitun artiklan mukaan silloin, kun laitteita käytetään hankkeen päättymisen jälkeen, EU osarahoittaa investoinnin poistokustannukset ainoastaan hankkeen elinkaaren ajalta.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa näin ollen, että merkittävä osa menoista – toisin sanoen 69–94 prosenttia hankkeille myönnetystä tuesta – ei ollut valtiontukisääntöjen mukaista eikä siksi oikeutettua tukeen.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi samantyyppisistä sääntöjen rikkomisista [varainhoitovuoden 2022 vuosikertomuksessaan](#)¹⁷. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2023 kolmessa hankkeessa samantyyppisen virheen, mikä viittaa siihen, että järjestelmä on tältä osin puutteellinen.

¹⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, laatikko 6.5.

Olennaisia todentavia asiakirjoja puuttui

6.32. Edunsaajien ja ohjelmaviranomaisten on ylläpidettävä järjestelmiä ja menettelyjä, joilla varmistetaan riittävä *kirjausketju* menojen tukikelpoisuuden todistamiseksi. Tämä tarkoittaa riittävän ja tarkoituksenmukaisen rekisterin pitämistä asiakirja-aineistosta, joka käsittää evidenssin tarkastuspäätelmien tueksi¹⁸. Lisäksi yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vaaditaan, että asiakirja-aineistoa on ylläpidettävä vähintään 2–3 vuoden ajan tilien hyväksymisen jälkeen¹⁹. Asianmukaisen asiakirja-aineiston hankkiminen ja säilyttäminen on olennaisen tärkeää valvontajärjestelmien vaikuttavan toiminnan kannalta.

6.33. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että todentavat tiedot tai asiakirja-aineisto eivät olleet saatavilla kahdeksassa tarkastetussa tapahtumassa. Tilintarkastustuomioistuin luokitteli näistä virheistä kuusi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi, koska ohjelmaviranomaiset tai edunsaajat eivät pystyneet toimittamaan olennaisia asiakirjoja, jotka olisivat osoittaneet tukikelpoisuusehtojen täyttymisen. *Laatikossa 6.6* on tästä esimerkki. Näillä virheillä oli suora ja mitattavissa oleva taloudellinen vaikutus tilien perustana olevien EU:n talousarviosta rahoitettujen tapahtumien määriin. Ne muodostivat noin 12,2 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen kvantitatiivisesti määrittämistä tapahtumista, ja niiden osuus oli noin 0,7 prosenttiyksikköä arvioidusta virhetasosta (kahdeksan prosentin osuus virheistä).

¹⁸ *Kansainvälinen tarkastusstandardi (ISA) 500*, Tarkastusevidenssi, ja 230, Tarkastuksen dokumentointi.

¹⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 140 artiklan 1 kohta; ‘...toimista, joiden tukikelpoiset kokonaisuudet ovat alle 1 000 000 euroa, ovat pyynnöstä komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen saatavilla kolmen vuoden ajan...’.

Laatikko 6.6

Riittämätön kirjausketju hankkeen täytäntöönpanosta

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Tšekissä EU:n yhteisrahoittaman hankkeen, jossa kehitettiin uusia diagnoosimenetelmiä epävakaa valtimoplakin havaitsemiseksi sekä kehitettiin ja testattiin kahta uutta koekappaletta. Toimi toteutettiin toimenpideohjelman "Yrittäjyys ja innovointi kilpailukyvyyn edistämiseksi" yhteydessä.

Vaikka kyseisten uusien diagnoosimenetelmien kehittäminen oli yksi tarkastuskohteena olleen toimen tavoitteista, edunsaaja ei toimittanut evidenssiä siitä, että tällaisia menetelmiä todella kehitettiin.

Edunsaajan olisi myös täytynyt pitää yksityiskohtaista rekisteriä koekappaleiden toiminnan testaamisesta, mutta se ei toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle tällaista evidenssiä.

Ei ollut myöskään evidenssiä siitä, että hanke pantiin täytäntöön avustussopimuksen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on kvantifioinut kyseisen virheen, joka johtui olennaisten todentavien asiakirjojen puuttumisesta.

Rahoitusvälineitä koskevat kysymykset

6.34. Rahoitusvälineet – pääasiassa lainat, takaukset ja oma pääoma – ovat takaisin maksettava tukimuoto. Rahoitusvälineiden kautta suoritettavat maksut vähenivät 5,5 miljardista eurosta (tilikausi 2020/2021) 3,0 miljardiin euroon (tarkastuskohteena ollut tilikausi 2021/2022).

6.35. Tarkastetuissa 12 tapahtumassa, jotka käsittivät 119 lopullista tuensaajaa ja 36 hallinnointipalkkiota, tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemän lopullista tuensaajaa, jotka saivat tukea, vaikka ne joko toimivat tukeen oikeuttamattomalla talouden alalla (yksi Italiassa ja kaksi Sloveniassa) tai ne eivät täyttäneet tukikelpoisuusperusteita (yksi Saksassa) tai eivät noudattaneet rahoitussopimusta (kaksi Italiassa ja yksi Unkarissa). Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi Sloveniassa (ks. [laatikko 6.7](#)) ja Saksassa ilmenneet tapaukset. Kyseiset tapaukset ovat edelleen tukeen oikeuttamattomia toimenpideohjelmien *päättämisen* aikaan.

Laatikko 6.7

Tukea myönnettiin tukeen oikeuttamattomalle alalle

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Sloveniassa rahoitusvälineen, jonka tarkoituksena oli edistää yrittäjyyttä parantamalla pk-yritysten mahdollisuuksia saada oman pääoman ehtoista ja luonteista rahoitusta. Kansallisissa rahoituspuitesopimuksissa suljetaan tuen ulkopuolelle kiinteistötoiminta ja siihen liittyvät tietotekniikkapalvelut ja investoinnit.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi lopullista tuensaajaa, jotka toteuttivat tukeen oikeuttamattomia toimia, jotka liittyivät kiinteistöalaa ja asianomaisiin tietotekniikkapalveluihin. Tuensaajista toisen kohdalla oli kyse toimistojen ja kokoustilojen vuokraamiseen tarkoitetun verkkoalustan perustamisesta ja ylläpitämisestä. Toisella oli verkkoalusta, jonka kautta tarjottiin asuntovaunuja myytäväksi tai vuokrattaviksi ja myös vuokrattiin maata asuntovaunuja varten. Nämä kaksi lopullista tuensaajaa ja niiden toiminta eivät siten olleet oikeutettuja rahoitusvälineestä annettuun tukeen.

Komission suoraan tai välillisesti hallinnoimat tapahtumat

6.36. Tässä kertomuksen osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot, jotka koskevat komission suoraan tai välillisesti hallinnoimia menoja – eli menoja, joita ei hallinnoida yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja kvantifioi Slovakiassa tapauksen, jossa suoran hallinnoinnin piiriin kuuluva hanke, jota rahoitettiin Verkkojen Eurooppa -välineen kautta, oli tukeen oikeuttamaton (ks. [laatikko 6.8](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Sloveniassa ja Ranskassa (kaupunkialueiden innovatiivisen toimenpiteen yhteydessä) tapauksia, joissa ei ollut noudatettu julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

Laatikko 6.8

Poissulkemisperusteita ei sovellettu ja EU:n taloudellisia etuja ei suojattu riittävästi

Slovakiassa tilintarkastustuomioistuin tarkasti toimen, joka oli osa maailmanlaajuista hanketta, jota toteutettiin yhden julkisen hankintamenettelyn kautta. Kyseistä julkista hankintamenettelyä yhteisrahoitettiin sekä koheesiorahastosta että Verkkojen Eurooppa -välineestä.

Komission *toimeenpanovirasto* hyväksyi avustuksen virheellisen itse annetun ilmoituksen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaajien edustajat, joilla oli päätöksenteko- ja valvontavaltuudet, oli tuomittu ammatillisesta väärinkäytöksestä, minkä seurauksena edunsaaja olisi pitänyt sulkea pois Verkkojen Eurooppa -välineen ehdotuspyyntömenettelystä. Hanke ei täten ollut oikeutettu EU:n rahoitustukeen.

Lisäksi hallintoviranomainen sovelsi hankkeen koheesio-osuuden yhteydessä 25 prosentin rahoitusoikaisua hankkeen keston perusteettoman pitkittymisen vuoksi.

Edunsaaja ilmoitti kyseisestä 25 prosentin rahoitusoikaisusta asianomaiselle komission toimeenpanovirastolle. Verkkojen Eurooppa -välineen osuutta koskevassa avustussopimuksessa määrätään seuraamuksista, joita sovelletaan edunsaajaan, jos tämä rikkoo vakavalla tavalla julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Seuraamukset ovat enimmillään kymmenen prosenttia avustuksen arvosta. Asianomainen virasto kuitenkin maksoi loppumaksun soveltamatta avustussopimuksessa määrättyä mahdollista vähennystä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näin ollen, että kyseinen julkisia hankintoja koskeva sääntöjenvastaisuus arvioitiin ja oikaistiin eri tavalla kuin sama virhe yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä. Taloudellisten etujen suojaamisen taso ei ole sama julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden tapauksessa.

6.37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksen, jossa oli kyse hätätilanteen tukivälineen rahoitusosuudesta koronarokotteiden epäonnistuneessa kehittämisessä. Ilmeni, että komissio oli hyväksynyt toimeksisaajan tilinpäätöksen analysoimatta tilien perustana olevia toimia tai pyytämättä todentava aineistoa. Näin ollen komissio ei esittänyt vastalauseita ehdotetuille määrille sopimuksen mukaisen 30 päivän jakson kuluessa. Toimeksisaajan esittämä rahoitus selvitys sisälsi sekä hankkeita koskevat sitoumukset että rokotteiden kehittämisestä aiheutuneet tosiasialliset menot. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vähintään 19,6 miljoonan euron määrä toimeksisaajan tekemistä sitoumuksia ei ollut toteutunut menoina. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia kuluja myös Erasmus+ -ohjelmasta rahoitetussa toimessa Espanjassa.

6.38. Suoran ja välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat kvantitatiivisesti määritetyt tapaukset vaikuttivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon yhteensä noin 0,4 prosenttiyksikön verran. Tilintarkastustuomioistuimen kvantitatiivisesti määrittämien tapausten vaikutus on otettu huomioon *kaaviossa 6.6*.

Avustus sopimukseen sisältyvän tuloksellisuustavoitteen saavuttamista koskevaan sitoumukseen ei kohdistettu seurantaa

6.39. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi ja raportoi työnsä yhteydessä myös seikkoja, joilla ei ole suoraa vaikutusta edunsaajalle suoritettuihin alkuperäisiin maksuihin mutta joihin liittyy taloudellinen riski ja/tai jotka voivat johtaa rahoitusoikaisuihin, jos edunsaaja ei esimerkiksi noudata tuloksellisuutta koskevien *tavoitteiden* saavuttamista koskevia sitoumuksiaan.

6.40. EU tukee hankkeita, joilla pyritään saavuttamaan toimenpideohjelmien tavoitteet. Edunsaajien on sen vuoksi toisinaan annettava sopimusperusteinen sitoumus siitä, että ne saavuttavat toimenpideohjelmien tavoitteiden saavuttamista edistävän *tulosindikaattoreiden* tavoitearvon joko maksamishetkellä tai tietyn ajan kuluttua maksun suorittamisesta.

6.41. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Bulgariassa kaksi tapausta, joissa edunsaaja ei ollut saavuttanut asianomaista tulosindikaattorin osoittamaa tavoitearvoa. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi yhden näistä tapauksista, koska kansallisten viranomaisten olisi pitänyt soveltaa rahoitusoikaisua avustussopimuksen mukaisesti ennen menojen todentamista komissiolle. Toisessa näistä tapauksista edunsaaja saattoi hankkeen päätökseen ja sillä oli velvollisuus raportoida yhdestä tulosindikaattorista kaksi vuotta myöhemmin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka tehtiin sen jälkeen, kun indikaattoreiden osoittamat tiedot olivat saatavilla, havaittiin, että edunsaaja ei ollut täyttänyt kyseistä sitoumusta.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastusviranomaisten työstä yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä

Hallintoviranomaiset ovat ”ensimmäinen puolustuslinja” sääntöjenvastaisia menoja vastaan, ja tarkastusviranomaiset ovat ”toinen puolustuslinja”

6.42. Koheesiomenojen luontainen virheriski on suuri. Edunsaajat voivat EU:n rahoitusta hakiessaan tehdä virheitä joko tahattomasti – esimerkiksi silloin, kun niillä ei ole riittävästi tietoa usein monimutkaisista säännöistä – tai joskus myös tarkoituksellisesti.

6.43. Hallintoviranomaiset ovat ”ensimmäinen puolustuslinja” edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyvien virheiden havaitsemisessa ja korjaamisessa. Niiden suorittamat tarkastukset ovat tärkeitä sekä toimien oikeudellisen kehyksen noudattamisen että toimien tuloksellisuuden varmistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset seitsemältä viime vuodelta osoittavat kuitenkin, että nämä tarkastukset eivät ole vielä riittävän vaikuttavia.

6.44. Tarkastusviranomaiset ovat menojen varmennus- ja valvontakehyksessä ”toinen puolustuslinja”. Tarkastusviranomaisten on oltava toiminnallisesti riippumattomia hallintoviranomaisista. Tarkastusviranomaiset tarkastavat otoksen perusteella, ovatko menot, jotka hallintoviranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, sääntöjenmukaisia. Tarkastusviranomaiset myös vaativat, että niiden havaitsemat virheet korjataan sen varmistamiseksi, että kyseisissä varmennuspaketeissa olevat jäännösvirheet ovat tasoltaan alle kaksi prosenttia (olennaisuusraja).

Jäännösvirhetasot ylittivät olennaisuusrajan yli 60 prosentissa tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 tarkastamien varmennuspakettien arvosta

6.45. Tilintarkastustuomioistuin arvioi 19 tarkastusviranomaisen työtä 13 jäsenvaltiossa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kaikkiaan tarkastusviranomaisia oli 116. Otokseen kuului 29 varmennuspakettia. Neljää tapausta lukuun ottamatta tarkastusviranomaiset olivat ilmoittaneet komissiolle jäännösvirhetasoksi kaksi prosenttia tai vähemmän.

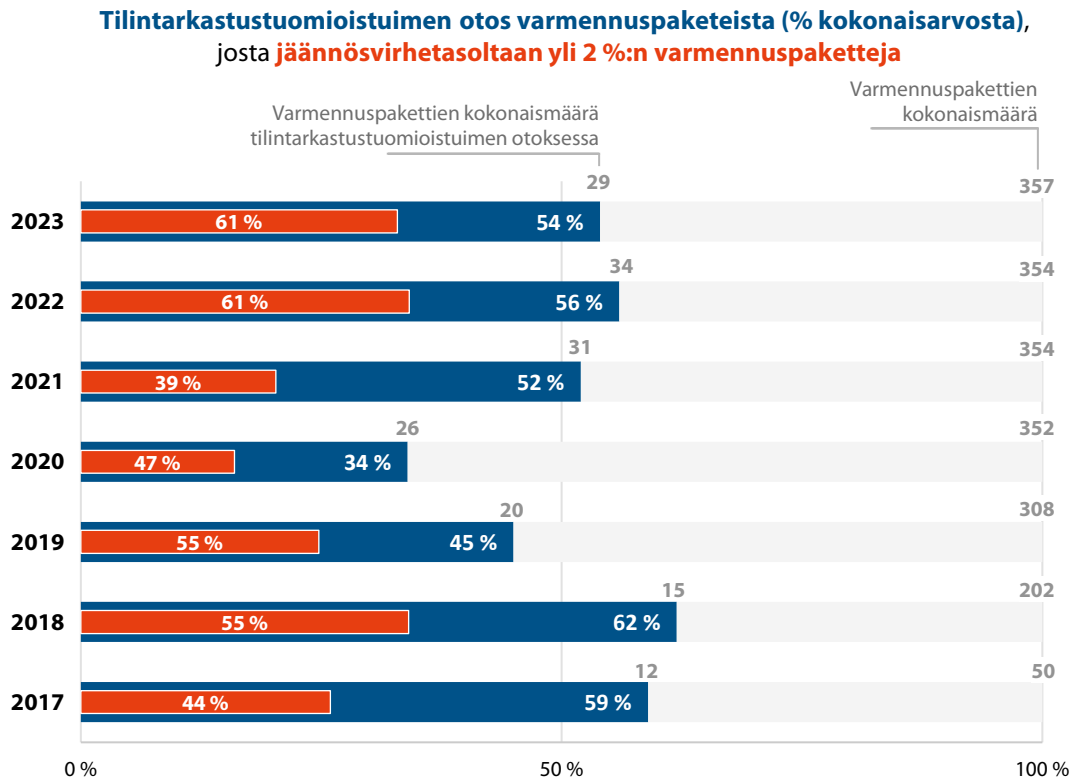
6.46. Komissio mukautti REGIO-pääosaston ja EMPL-pääosaston *vuotuisissa toimintakertomuksissa* jäännösvirhetason yli kahteen prosenttiin 11:sta tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneen varmennuspaketin osalta (otos käsitti kaikkiaan 29 varmennuspakettia). Komissio teki mukautuksen oman tarkastustyönsä ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten varainhoitovuotta 2023 koskevien alustavien tulosten perusteella.

6.47. Kun otetaan huomioon komission havaitsemat virheet ja tilintarkastustuomioistuimen omat tarkastushavainnot, tilintarkastustuomioistuimen tämän vuoden otosta koskeva työ osoittaa, että jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia 16:ssa kaikkiaan 29 tarkastetusta varmennuspaketista.

6.48. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat varmennuspaketit muodostavat merkittävän osan todentamisviranomaisten komissiolle todentamista menoista (2023: 54 prosenttia). Vuodesta 2017 lähtien tilintarkastustuomioistuimen vuotuinen otos on kattanut 34–62 prosenttia tilinpäätöksissä todennetuista menoista (ks. [kaavion 6.8](#) siniset palkit).

6.49. Vuodesta 2017 lähtien tilintarkastustuomioistuin on luokitellut virheet kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi 58:ssä varmennuspaketissa kaikkiaan 99 paketista, jotka se on tarkastanut vähintään kerran. Nämä ovat virheitä, joita tarkastusviranomaiset eivät ole havainneet samoja tapahtumia tarkastaessaan. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että merkittävässä osassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista varmennuspaketeista jäännösvirhetaso on aliarvioitu. Todellinen jäännösvirhetaso on usein yli kahden prosentin olennaisuusrajan, vaikka menot on todennettu jäljempänä kaaviossa esitetyllä tavalla. Osuus vaihtelee vuosien 2021 ja 2023 välillä 39 prosentista 61 prosenttiin (ks. punaiset palkit [kaaviossa 6.8](#)). Tämä osoittaa, että tarkastusviranomaisten työssä on edelleen puutteita, joihin ei kiinnitetä riittävästi huomiota komission varmennustyössä.

Kaavio 6.8 – Tarkastetut varmennuspaketit ja varmennuspaketit, joissa jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia (2017–2023)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Puutteet tarkastusviranomaisten työssä vähentävät sitä, missä määrin komissio voi luottaa tuloksiin

6.50. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityyppisiä puutteita kaikkien tarkastamiensa 19 tarkastusviranomaisen työssä. Vuoden 2022 tapaan nämä puutteet vaikuttivat yli puoleen tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista. Tarkastusviranomaiset olisivat voineet ja niiden olisi pitänyt havaita omien tarkastustensa avulla virheet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi kyseisissä tapahtumissa. Tämä vähentää sitä, missä määrin komissio voi luottaa tarkastusviranomaisten työn tuloksiin.

6.51. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2023 tarkastusviranomaisten tasolla puutteita 157:ssä tapahtumassa tarkastamistaan 204 tapahtumasta.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita

- o tarkastusviranomaisten tarkastustyön suunnittelussa ja valmistelussa; esimerkiksi otantamenetelmissä ilmeni puutteita, ja tarkistuslistat olivat epätäydellisiä (tarkistuslistoihin ei sisälly nimenomaisia kysymyksiä petoksista, eturistiriidoista, kaksinkertaisesta rahoituksesta tai valtiontuesta, vaikka tarkastusviranomaisten on tarkistettava nämä seikat)
- o tarkastustyön laadussa (esimerkkejä annetaan *laatikossa 6.9*)
- o tarkastustyön dokumentoinnissa.

6.52. Tilintarkastustuomioistuimen oli suoritettava vastaavat tarkastusmenettelyt uudelleen 145:ssä tapahtumassa (71 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuimen oli 88 tapahtuman (43 prosentin) osalta otettava yhteyttä hallintoviranomaisiin, välittäviin elimiin tai edunsaajiin tarvittavien todentavien asiakirjojen ja muun evidenssin saamiseksi, koska tarkastusviranomaiset eivät olleet hankkineet tai säilyttäneet niitä, vaikka tilintarkastusstandardeissa sitä vaaditaan (ks. kohta *6.32*).

6.53. *Kaaviossa 6.9* esitetään tilintarkastustuomioistuimen raportoimat puutteet, jotka se oli havainnut tarkastusviranomaisten tasolla kunkin varmennuspaketin osalta.

Kaavio 6.9 – Tarkastusviranomaisten tasolla havaitut eri tyyppiset puutteet



(*) Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Espanja, Italia, Unkari, Slovenia, Slovakia ja Euroopan alueellinen yhteistyö.

(**) Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Unkari, Puola, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan alueellinen yhteistyö.

(***) Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Italia, Unkari, Romania, Slovenia, Slovakia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan alueellinen yhteistyö.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 6.9

Tarkastusviranomaiset eivät olleet suorittaneet tarkastuksia

Unkarissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että tarkastusviranomainen ei ollut tarkastanut tiettyjä henkilöstökuluihin liittyviä seikkoja. Niissä oli kyse henkilöstön pätevyydestä, palkankorotuksista ja johtohenkilöstön työtunneista. Kansalliset viranomaiset olivat soveltaneet komission tarkastuksen tuloksiin perustuvaa kiinteämääräistä oikaisua kaikkiin *toimintalinjan* 2 hankekuluihin, jotka olivat aiheutuneet ennen helmikuuta 2022.

Vaikka kiinteämääräisen oikaisun tarkoituksena on kompensoida henkilöstökulujen mahdollinen ilmoittaminen liian suurina, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaan tarkastusviranomaisten on silti tarkistettava, ovatko kulut laillisia ja tukikelpoisia, ja jäsenvaltioiden on perittävä edunsaajilta takaisin perusteetta maksettu rahoitus yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 122 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tarkastusten ja takaisinperinnän tekemättä jättäminen heikentää ennalta ehkäisevää pelotevaikutusta, jonka on tarkoitus saada edunsaajat noudattamaan asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Tilintarkastustuomioistuin pitää näin ollen suurena järjestelmäpuutteena sitä, että tarkastusviranomainen ei ole tehnyt henkilöstökuluja koskevaa tarkastustyötä.

Tarkastuslausunto annettiin – mutta tarkastuksen yhteydessä tehty testaus oli puutteellista

Espanjassa tilintarkastustuomioistuin tarkasti *nuorisotyöllisyysaloitteen* hankkeen, jonka tarkoituksena oli parantaa nuorten työllistettävyyttä ja työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (*NEET*) ammatillisia valmiuksia kurssien ja työpajojen avulla. Tarkastusviranomainen oli antanut vakiomuotoisen lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastusviranomainen aloitti työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemiseen perustuvan tukikelpoisuuden todentamisen osallistujien osalta vasta sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin oli antanut ilmoituksen tarkastuksensa toimittamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että tarkastusviranomainen on perustanut lausuntonsa puutteelliseen tarkastustyöhön. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä suurena järjestelmäpuutteena ja asiaankuuluvien säännösten rikkomisena²⁰.

6.54. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin seuraavat hyvää käytäntöä edustavat tekijät eräässä alueellisessa toimenpideohjelmassa Puolassa (ks. [laatikko 6.10](#)).

²⁰ *Delegoitu asetus* (EU) No 480/2014, 27 artikla.

Laatikko 6.10

Esimerkki jäsenvaltiossa havaituista hyvää käytäntöä edustavista tarkastuksista

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Puolassa seitsemän alueellisen toimenpideohjelman hanketta ja havaitsi, että tarkastusviranomainen oli käyttänyt tarkistuslistoja asianmukaisesti ja dokumentoinut tarkastustyön hyvin. Toimien tarkastukseen käytetyt tarkistuslistat ja työasiakirjat kattoivat riittävän yksityiskohtaisesti kaikki merkitykselliset näkökohdat. Tilintarkastustuomioistuin pystyi näin seuraamaan kirjausketjua ja tekemään johtopäätöksiä suoritetusta tarkastustyöstä. Tilintarkastustuomioistuimen paikan päällä kahdessa hankkeessa tekemässä tarkastuksessa ei tullut esiin lisähavaintoja. Tarkastus päinvastoin vahvisti tarkastusviranomaisen työn korkean laadun otokseen valittujen tapahtumien tarkastamisessa ja virheiden havaitsemisessa.

Tämä osoittaa, että jos tarkastusviranomainen suunnittelee, suorittaa ja dokumentoi asianmukaisesti kaiken tarkastustyön, joka on tarpeen pätevän tarkastuslausunnon laatimiseksi, on mahdollista panna täytäntöön yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistettu koheesiopolitiikan varmennuskehys ja saada näin riittävä varmuus toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan arviointi toi esiin edelleen jatkuvia hallinto- ja valvontaongelmia

6.55. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi heinäkuussa 2024 monivuotisen arvioinnin, joka koski kaikkea koheesiomenoihin kaudella 2014–2020 kohdistettua tarkastustyötä (joka oli tehty suurelta osin tarkastuslausuman puitteissa) ja komission julkaisemia tietoja. Kuuden viime vuoden ajalta yhteen kootut tarkastustulokset yhdessä tarkastusviranomaisten ja komission tulosten kanssa osoittavat, että koheesiopolitiikan varmennuskehys on auttanut vähentämään kokonaisvirhetasoa vuodesta 2007 lähtien, mutta sen avulla ei ole pystytty vaikuttavalla tavalla vähentämään virhetasoa alle kahden prosentin olennaisuusrajan kunkin yksittäisen varmuuspaketin osalta eikä siten myöskään varmuuspakettien muodostaman kokonaisuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä ilmeni myös, että varmennuspakettien virhetasot ovat usein ylittäneet olennaisuusrajan niin tilintarkastustuomioistuimen kuin komissionkin uudelleenarvioinneissa.

6.56. Tilintarkastustuomioistuin yhdisti vuosien 2017–2022 tuloksensa ja arvioi niiden perusteella kyseisten vuosien virhetason olevan koheesiomenoissa merkittävästi yli kaksi prosenttia. Näin ollen komission on tehostettava kauden 2021–2027 koheesiomenojen varmennuskehyksen täytäntöönpanoa, koska komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta.

Komission varmennustyö ja jäännösvirhetasosta raportointi vuotuisissa toimintakertomuksissa

6.57. Komission pääosastot raportoivat pääasiassa vuotuisten toimintakertomusten avulla, kuinka kohtuullinen varmuus niillä on siitä, että valvontamenettelyillä kyetään varmistamaan menojen sääntöjenmukaisuus.

Hallinto- ja valvontajärjestelmissä edelleen puutteita

6.58. Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin tapauksessa komission vastuulla on varmistaa, että jäsenvaltiot perustavat hallinnointi- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat vaikuttavasti ohjelmien täytäntöönpanon aikana²¹.

6.59. Komissio arvioi jälleen vuonna 2023 hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa jäsenvaltioiden (hallintoviranomaisten/välittävien elinten ja tarkastusviranomaisten) tasolla. Komissio totesi, että järjestelmät eivät toimi asianmukaisesti 37:ssä kaikkiaan 278:sta REGIO-pääosaston hallinnoimasta toimenpideohjelmasta (jotka liittyivät lähinnä EAKR:oon, koheesiorahastoon ja REACT-EU:hun) ja 13:ssa kaikkiaan 113:sta EMPL-pääosaston hallinnoimasta toimenpideohjelmasta (jotka koskivat lähinnä ESR:a, nuorisotyöllisyysaloitetta ja FEAD-rahastoa). Kymmenessä tapauksessa komissio katsoi, että kyseisten toimenpideohjelmien tarkastamisesta vastaavien tarkastusviranomaisten toimintaa oli parannettava.

²¹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 75 artiklan 1 kohta.

6.60. Kun otetaan huomioon komission omien tarkastusten tulokset ja tilintarkastustuomioistuimen tulokset, joiden mukaan havaitsematta oli jäänyt 49 virhettä (kohta [6.15](#)), sekä lukuisat puutteet tarkastusviranomaisten työssä (kohta [6.19](#)), tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tukikelpoisuuskauden lopussa (31. joulukuuta 2023) hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät toimineet vaikuttavasti kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä vaikuttaa myös komission ilmoittamien virhetasojen luotettavuuteen, koska virhetasot perustuvat kyseisiin kansallisiin järjestelmiin, jotka eivät toimi vaikuttavalla tavalla (ks. myös kohta [6.55](#)).

6.61. *Laatikossa 6.11* annetaan esimerkki hallinnointi- ja valvontajärjestelmän systeemisestä puutteesta, joka jäi havaitsematta siihen asti, kunnes se huomattiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä ja sen jälkeen korjattiin.

Laatikko 6.11

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen seurauksena korjattu systeeminen puute

Tilintarkastustuomioistuin esitti [vuoden 2021 vuosikertomuksessaan](#) huomautuksen, joka koski nuorisotyöllisyysaloitteesta rahoitettuja työnantajien sosiaaliturvamaksujen alennuksia Espanjassa (ks. laatikko 5.5). Huomautus koski takautuvaa rekisteröitymistä kansalliseen *nuorisotakuujärjestelmään*, NEET-tukikelpoisuusperusteiden täyttymistä koskevan todentamisen puuttumista sekä sijaistettuihin työntekijöihin (jotka eivät täyttäneet NEET-perusteita) liittyviä tukeen oikeuttamattomia menoja.

Komissio keskeytti toimenpideohjelman maksut yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 83 artiklan nojalla. Se pyysi viranomaisia parantamaan hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaa ja tekemään tarvittavat rahoitusoikaisut aiempien maksujen osalta. Maksujen keskeyttämisen jälkeen kansalliset viranomaiset toteuttivat komission pyynnöstä 50 miljoonan euron rahoitusoikaisun. Tämän lisäksi hallintoviranomainen toteutti vielä 53 miljoonan euron rahoitusoikaisun.

Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin havaitsi saman toimenpideohjelman osalta virheitä, jotka liittyivät muihin seikkoihin, joita oikaisu ei kattanut. Esimerkiksi yhtä toimea rahoitettiin nuorisotyöaloitteesta. Nuorisotyöaloitteen kohteena olivat työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat henkilöt (NEET) ESR-asetuksen 16 artiklan mukaisesti, mutta kyseinen toimi kohdistui osallistujiin, jotka eivät täyttäneet NEET-perusteita.

Komissio katsoo, että sääntöjenvastaisten menojen määrä hyväksytyissä tileissä on olennainen EAKR:n/koheesiorahaston tapauksessa

6.62. Koheesiopolitiikan alalla komissio käyttää painotetun keskimääräisen jäännösvirhetason laskemisessa perustana jäsenvaltioiden ilmoittamia yksittäisiä jäännösvirhetasoja, oman sääntöjenmukaisuutta koskevan työnsä tuloksia sekä muita käytettävissä olevia tietoja, kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tuloksia. Se esittää kyseisen virhetason *keskeisenä tulosindikaattorina*, joka koskee kauden 2014–2020 ohjelmien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta.

6.63. Tilikauden 2021/2022 osalta REGIO-pääosasto raportoi yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2014–2020 ohjelmien *kokonaisjäännösvirhetasoksi* 2,1 prosenttia ja ns. enimmäisvirhetasoksi 3,0 prosenttia²². EMPL-pääosaston osalta kokonaisjäännösvirhetaso oli 1,6 prosenttia ja enimmäisvirhetaso 2,6 prosenttia²³. Enimmäisvirhetasolla pyritään ottamaan huomioon riski siitä, että virheitä esiintyy toimenpideohjelmien tapahtumista poimitun, virhetasojen perustana olevan otoksen ulkopuolella. Näissä enimmäistasoissa voidaan ottaa huomioon myös niin sanottu lisäriski tai kiinteämääräinen riski sellaisten toimenpideohjelmien yhteydessä, joita ei ole tarkastettu²⁴.

²² REGIO-pääosaston vuoden 2023 menojen (kun otetaan huomioon kaikki ohjelmat ja hallinnointitavat) arvioitu kokonaisriskitaso maksamishetkellä vaihtelee 2,0 prosentista 2,9 prosenttiin.

²³ EMPL-pääosaston vuoden 2023 menojen (kun otetaan huomioon kaikki ohjelmat ja hallinnointitavat) arvioitu kokonaisriskitaso maksamishetkellä vaihtelee 1,6 prosentista 2,5 prosenttiin.

²⁴ REGIO-pääosaston sekä EMPL-pääosaston vuoden 2023 toimintakertomusten liite 7A.

6.64. Komissio raportoi vuoden 2023 *hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan* seuraavista indikaattoreista²⁵:

- yhdistetty kokonaisriskitaso maksamishetkellä MRK:n koko otsakkeen 2 osalta; indikaattoriarvo 2,6 prosenttia perustui eri pääosastojen ilmoittamiin riskinalaisiin määriin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä indikaattoriarvo on huomattavasti komission EU:n koko talousarvion osalta laskeman 1,9 prosentin yläpuolella.
- yhdistetty kokonaisriskitaso maksamishetkellä koheesiopoliitiikan kokonaisvarojen osalta; indikaattoriarvo 1,9–2,8 prosenttia perustui niin ikään eri pääosastojen arvioimiin riskinalaisiin määriin ja niiden soveltamiin keskeisiin tulosindikaattoreihin.

6.65. REGIO-pääosasto toteaa²⁶, että kokonaisuutena katsoen EAKR:n/koheesiorahaston kohdalla sääntöjenvastaisten menojen määrä on hyväksytyissä tileissä edelleen olennainen huolimatta jäsenvaltioissa jo sovellettujen valvontamenettelyiden ja oikaisujen tuloksista. EMPL-pääosasto²⁷ kuitenkin toteaa, että on olemassa riski, että ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) komissiolle todennetuissa menoissa sääntöjenvastaisuusien taso on edelleen olennainen vuoden 2023 hyväksytyissä tileissä.

²⁵ Vuoden 2023 hallinto- ja tuloksellisuuskertomus, osa II, liite 2, s. 89 ja 90, sekä osa III, liite 5, s. 12–14.

²⁶ REGIO-pääosasto, vuotuinen toimintakertomus 2023, s. 30.

²⁷ EMPL-pääosasto, vuotuinen toimintakertomus 2023, s. 30.

Komission varmennustyössä ilmeni puutteita

6.66. Komissio toteuttaa asiakirjatarkastuksia ja *säännönmukaisuustarkastuksia*, joiden avulla se arvioi tarkastusviranomaisten työtä. Se tarkastaa asiakirjatarkastuksissa ainoastaan varmennuspaketteihin sisältyvien sääntöjenmukaisuustietojen johdonmukaisuuden. Komission asiakirjatarkastuksilla on siten luontaisia rajoitteita kokonaisjäännösvirhetason vahvistamisessa²⁸. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös muita puutteita komission varmennustyössä (ks. *laatikko 6.12*).

Laatikko 6.12

Komissio ei yksilöinyt toistuvia puutteita eikä kohdistanut niihin seurantaa

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti osana otostaan hankkeen, joka toteutettiin Saksassa EAKR:n erään kauden 2014–2020 toimenpideohjelman puitteissa. Edunsaaja käytti kokonaiskustannuksiin perustuvaa menetelmää määrittäessään tukikelpoisia kuluja, jotka muodostuivat henkilöstökuluista, yleiskustannuksista ja poistoista. Kansalliset viranomaiset hyväksyivät kulut tukikelpoisiksi ilman todentamista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaaja oli ilmoittanut tukeen oikeuttamattomia kuluja: tarkastuksessa ilmeni, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja ohjelmakohtaisten tukikelpoisuussääntöjen noudattamatta jättämisiä oli monenlaisia. Lisäksi oli useita tapauksia, joissa kulut eivät liittyneet hankkeeseen ja/tai eivät edistäneet sitä.

- Mitä tulee kyseiseen edunsaajaan ja sen soveltamaan kokonaiskustannuksiin perustuvaan menetelmään, komissio oli jo joulukuussa 2013 ilmoittanut kansallisille viranomaisille ja edunsaajalle itselleen, että kulujen on oltava kansallisten ja ohjelmakohtaisten sääntöjen mukaisia ja yleiskustannusten on liityttävä hankkeeseen tai edistettävä sitä, jotta ne olisivat tukikelpoisia. Komissio ei kuitenkaan toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että edunsaaja ja kansalliset viranomaiset täyttivät nämä vaatimukset menoja ilmoittaessaan, vaikka komissio oli jo aiemmin havainnut, että kyseinen edunsaaja ilmoitti ohjelmakaudella 2007–2013 tukeen oikeuttamattomia kuluja samaa menetelmää käyttäen. Tilintarkastustuomioistuin oli jo vuoden 2017 tarkastuslausuman yhteydessä

²⁸ [Erityiskertomus 26/2021](#): ”Menojen sääntöjenmukaisuus EU:n koheesiopolitiikassa: komissio ilmoittaa vuosittain arvioidun vähimmäisvirhetason, joka ei ole lopullinen”.

raportoinut, että edunsaaja jatkoi edelleen tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamista.

- o Komissio suoritti vuosina 2017 ja 2018 kyseisen kaudella 2014–2020 toteutetun EAKR:n toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan tarkastuksen. Otoksessaan komissio tarkasti saman edunsaajan toteuttaman toisen hankkeen. Vaikka komissio oli omien tarkastustensa ja tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 tarkastuslausumaan liittyvän tarkastuksen perusteella tietoinen edunsaajaan liittyvästä ongelmasta, se ei todentanut riittävästi kulujen tukikelpoisuutta.

Komissio ei tämän vuoksi havainnut, että edunsaaja oli jatkanut kokonaiskustannuksiin perustuvan menetelmän käyttämistä ilmoittaessaan tukeen oikeuttamattomia kuluja kauden 2014–2020 toimenpideohjelmassa ja että kansalliset viranomaiset eivät olleet todentaneet kyseisten kulujen tukikelpoisuutta.

Ohjelmakauden 2007–2013 päättäminen edelleen kesken

6.67. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden oli toimitettava kauden 2007–2013 päättämistä koskevat asiakirjat, oli 31. maaliskuuta 2017, vaikkakin asiakirjojen toimittaminen on toistuvasti viivästynyt. Vuoden 2023 lopussa tilanne oli seuraava:

- o REGIO-pääosasto oli päättänyt 279 toimenpideohjelmaa kauden 2007–2013 kaikkiaan 322 toimenpideohjelmasta; tämä on vain kolme enemmän kuin vuonna 2022. Lisäksi 42 toimenpideohjelman osalta REGIO-pääosasto oli maksanut päättämistä edeltävät maksut, jotka kattavat vain kiistattomat määrät, ja yhden ohjelman kohdalla tilanne oli täysin avoinna. Muun muassa vireillä olevat hallinnolliset tai tuomioistuinmenettelyt ja tutkimukset, keskeneräiset tarkastushavainnot ja vireillä olevat takaisinperinnät olivat edelleen ratkaisematta.
- o EMPL-pääosasto oli päättänyt 102 toimenpideohjelmaa 118:stä ja asettanut päättämistä edeltävään tilaan 13 toimenpideohjelmaa. Kuuden ohjelman kohdalla tilanne oli edelleen täysin avoinna vireillä olevien asioiden vuoksi.

Ohjelmakauden 2014–2020 päättämisessä ilmeni epävarmuustekijöitä

6.68. Kauden 2014–2020 koheesiomenojen tukikelpoisuuskausi alkoi 1. tammikuuta 2014 ja päättyi 31. joulukuuta 2023. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden oli toimitettava lopulliset menoilmoituksensa, oli alun perin vuoden 2024 puolivälissä, mutta määräaika pidennettiin äskettäin vuoden 2025 puoliväliin²⁹.

6.69. Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen perustuu ainoastaan viimeiseen tilikauteen liittyviin asiakirjoihin ja lopulliseen täytäntöönpanokertomukseen. Ohjelmaviranomaisten on kuitenkin vielä käsiteltävä joidenkin toimien osalta ilmoitettujen kulujen tukikelpoisuuden lopullista arviointia, erityisesti sellaisten toimien osalta, joihin liittyy rahoitusvälineiden avulla toteutettuja investointeja, valtiontukiennakoiden *kirjanpidollista selvittämistä*, tuloja tuottavien toimien loppuarviointia ja sellaisten toimien käsittelyä, jotka eivät ole toiminnassa. Tämä saattaa johtaa uusiin rahoitusoikaisuihin.

6.70. Komissio ilmoitti, että kaksi kauden 2014–2020 toimenpideohjelmaa oli päätetty vuonna 2023. Nämä tapaukset koskivat EMPL-pääosaston hallinnoimaa FEAD-ohjelmaa ja EAKR:n rahoittamaa, REGIO-pääosaston vastuulla olevaa rahoitusvälinettä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että molemmissa tapauksissa keskustelu hyväksytyjen määrien *maksamisesta* oli edelleen käynnissä vuonna 2024.

6.71. Komission sisäisen tarkastuksen (IAS) syyskuussa 2023 tekemässä tarkastuksessa³⁰ todettiin, että kauden 2014–2020 päättämismenettelyn suunnittelu oli edennyt riittämättömästi ja että ei ollut varmuutta siitä, että jäännösriski olisi alle kaksi prosenttia päättämismenettelyn jälkeen, koska tarkastustyö jatkuisi vielä loppumaksun suorittamisen jälkeen. Sisäinen tarkastus ilmaisi myös huolensa päättämismenettelyn määritelmästä, koska itse asiassa ei ole edes määritelty, mitä toimenpideohjelman päättämismenettelyllä tarkoitetaan, kun on kyse on laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta annettavasta varmuudesta. Komissio ilmoitti edistyneensä sittemmin päättämismenettelyn valmistelussa.

²⁹ Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP), 14 artiklan 3 kohta.

³⁰ Ares(2023)6301839, 18. syyskuuta 2023.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

6.72. Tilintarkastustuomioistuimen hankkima ja tässä luvussa esiin tuoma tarkastusevidenssi osoittaa, että menojen virhetaso oli koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen alalla olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 2 arvioitu kokonaisvirhetaso on 9,3 prosenttia.

6.73. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö osoittaa, että hallintoviranomaisten tarkastuksissa ei aina ehkäistä tai havaita vaikuttavalla tavalla edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä puutteita huomattavan usean otokseensa kuuluneen tarkastusviranomaisen työssä (ks. kohdat [6.42–6.54](#)). Tämä rajoittaa sitä, kuinka paljon tarkastusviranomaisten työhön voidaan tukeutua. Uudelleenlaskettu virhetaso ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan 16:ssä kaikkiaan 29:stä kauden 2014–2020 varmennuspaketista. Näistä paketeista komissio mukautti 11 paketin kohdalla jäännösvirhetasoja yli kahden prosentin tasolle. Se otti tässä yhteydessä huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön.

6.74. Tilintarkastustuomioistuimen vuotuisiin otoksiin poimitut varmennuspaketit ovat vuodesta 2017 lähtien kattaneet jatkuvasti yli kolmasosan komission hyväksymistä menoista. Sellaisiin varmennuspaketteihin sisältyvien menojenien osuus, joihin liittyvä jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia, on noussut 44 prosentista vuonna 2017 aina 61 prosenttiin vuosina 2022 ja 2023 (ks. [kaavio 6.8](#)). Niin jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten kuin komissionkin on syytä edelleen parantaa kehysten soveltamistapaa.

6.75. Vuoden 2023 hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ja toimintakertomuksissa komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen yleiseen näkemykseen, jonka mukaan koheesiomenojen virhetaso on olennainen. Samalla komission laatimat virheitä koskevat arviot ovat huomattavasti alhaisempia kuin tilintarkastustuomioistuimen arviot (ks. kohdat [6.63–6.64](#)). Komission arvioimat virhetasot perustuvat kuitenkin jäsenvaltioiden ilmoittamiin ja komission tarkistamiin ja uudelleenlaskemiin jäännösvirhetasoihin. Näin ollen komission arvioimien virhetasojen luotettavuuteen vaikuttavat sekä puutteet jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä että puutteet komission omassa tarkastustyössä. Tilintarkastustuomioistuimen määrittämä virhetaso sisältää virheet, joita jäsenvaltiot ja komissio eivät ole havainneet ja jotka osoittavat, että komission arvioimat virhetasot ovat todellista alhaisempia.

Suosituksset

6.76. *Liitteessä 6.2* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski [vuoden 2020 vuosikertomuksessa](#) esitettyä suositusta. Komissio oli pannut suosituksen täytäntöön suurimmaksi osaksi. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös varainhoitovuosien [2021](#) ja [2022 vuosikertomuksissa](#) esittämiään suosituksia, jotka edellyttivät välittömiä toimenpiteitä tai jotka oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2023 aikana. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös varainhoitovuosien [2017](#), [2018](#) ja [2019 vuosikertomusten](#) suosituksia, joita ei ollut vielä pantu kokonaisuudessaan täytäntöön mutta jotka ovat edelleen aiheellisia.

6.77. Tilintarkastustuomioistuin antaa tämän arvion ja varainhoitovuotta 2023 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 6.1 – Kohdistetaan seuranta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin

- a) Komission olisi kohdistettava seuranta oikea-aikaisesti kaikkiin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja joista se raportoi kautta 2014–2020 koskevassa tarkastuslausumassaan.
- b) Komission olisi yksilöitävä yhdessä tarkastusviranomaisten kanssa tärkeimmät edellä alakohdassa a) tarkoitetusta seurannasta opiksi otettavat kokemukset ja huomioitava ne kauden 2021–2027 järjestelyissä; komission olisi myös tiedotettava jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisille tarvittavista toimista ja niitä tukevista parhaista käytännöistä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025

Suositus 6.2 – Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden yhdenmukainen käsittely suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä

Komission olisi otettava käyttöön julkisia hankintoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien yhdenmukainen käsittelytapa sekä suoran että yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa rahoitettavien hankkeiden yhteydessä (esimerkiksi sekä Verkkojen Eurooppa -välineestä että EAKR:stä rahoitettavat hankkeet). Samojen säännösten rikkomisesta johtuvien sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä olisi sovellettava samaa arviointia ja oikaisuprosenttia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2024

Suositus 6.3 – Puututaan taloudellisiin riskeihin ja tarkistetaan samalla, että tuloksellisuustavoitteet saavutetaan

Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön prosessin, jolla tarkastetaan järjestelmällisesti maksun jälkeen, että edunsaaja on täyttänyt sopimusveloitteet, joiden avulla se on sitoutunut saavuttamaan hankkeen täytäntöönpanon jälkeen toteutettaviin toimiin liittyvien tulosindikaattoreiden tavoitearvot.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: kun jäsenvaltiot toimittavat toimenpideohjelmien päättämisasiakirjat ja viimeistään maaliskuuhun 2026 mennessä

Suositus 6.4 – Varmistetaan asianmukaiset valmistelut ennen kauden 2014–2020 päättämistä

Komission olisi laadittava yksityiskohtaiset päättämismenettelyt, joilla lievennetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa yksilöityjä riskejä

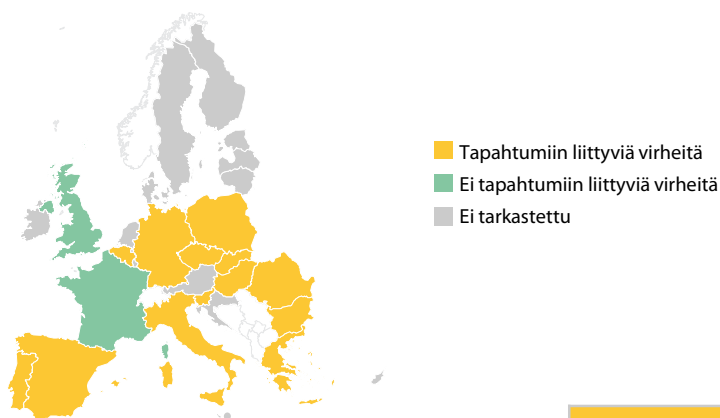
- a) perustamalla päättämismenettelyä koskeva seuranta järjestelmä, jonka avulla voidaan jäljittää kaikkien kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien edistymisen tilanne, tosiasiallisesti päätetyt määrät vuoden osalta ja kumulatiivisesti, maksattamattomat määrät sekä toimet, joita ei ole vielä saatettu päätökseen
- b) julkistamalla nämä tiedot vuotuisissa toimintakertomuksissa.

Näihin kauden 2014–2020 päättämistä koskeviin tietoihin olisi sisällyttävä myös jäljellä olevien varojen vapauttaminen komission tileissä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: kesäkuu 2025

Liitteet

Liite 6.1 – Vuoden 2023 tarkastuslausumaa varten poimitun tilintarkastustuomioistuimen tapahtumaotoksen ja siihen liittyvien havaintojen erittely







Jäsenvaltio (*)	EU:n rahoitusosuus (miljoonaa euroa)	Tarkastetut tapahtumat	Tapahtumiin liittyvät havainnot	
			Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	Virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti
Puola	11 105	41	5	3
Espanja	4 026	19	6	7
Italia	3 986	18	4	6
Romania	3 866	23	4	6
Unkari	3 659	18	5	16
Tšekki	3 561	21	10	8
Kreikka	3 500	13	2	3
Portugali	3 445	12	4	5
Saksa	2 481	9	3	4
Ranska	2 190	6	-	-
Slovakia	1 693	8	-	2
Euroopan alueellinen yhteistyö (**)	1 480	6	2	-
Yhdistynyt kuningaskunta	1 391	7	-	-
Bulgaria	1 239	7	1	3
Kroatia	1 010	--		
Liettua	944	--		
Slovenia	724	1	1	-
Latvia	551	--		
Viro	486	--		
Belgia	275	7	-	2
Ruotsi	251	--		
Suomi	228	--		
Itävalta	163	--		
Alankomaat	154	--		
Malta	128	--		
Luxemburg	98	--		
Kypros	75	--		
Tanska	65	--		
Irlanti	12	--		
YHTEENSÄ	52 786	216	47	65


(*) Tilintarkastustuomioistuimen otosta ei ole suunniteltu johtopäätösten tekemiseen jäsenvaltiotasolla.

(**) Euroopan alueellisen yhteistyön rahoitusosuudet sisältävät Espanjan ja Portugalin kahdenvälisen ohjelman rahoitusosuudet. Nämä osuudet eivät sisälly tähän kuvaan.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.


Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta – koheesio, palautumiskyky ja arvot

Pantu täytäntöön:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.


Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2017	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset komissiolle:</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi varmistettava, että <i>EIR:n</i> hallinnoimien rahoitusvälineiden osalta tarkastusjärjestelyt ovat rahoituksen välittäjien kohdalla riittävät. Kun EIP/EIR käyttää ulkoisten tarkastajien kanssa sovittuja menettelyjä, komission pitäisi varmuuden tarve huomioon ottaen määrittellä sopimuksille vähimmäisedellytykset ja edellyttää etenkin, että tarkastustyö jäsenvaltion tasolla on riittävää.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi)</p>		<p><i>Koontiasetuksessa</i> asetettiin uusi vaatimus, jonka mukaan tarkastusviranomaisten on toteutettava rahoitusvälineiden järjestelmätarkastuksia ja toimien tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla, myös <i>Euroopan investointipankkiryhmän</i> hallinnoimissa rahoitusvälineissä. Vaatimuksen ulkopuolelle jätettiin kuitenkin ennen 2. elokuuta 2018 perustetut <i>pk-yrityksiä koskevat aloiteohjelmat</i>.</p> <p>Komissio on toteuttanut lisätoimenpiteitä sisällyttämällä rahoitusvälineiden tarkastusmenetelmiin suosituksen, jonka mukaan tarkastusviranomaisten olisi tarkastettava rahoituksen välittäjät, jotka välittävät EIP-ryhmän täytäntöön panemia välineitä, välineen perustamisajankohdasta riippumatta. Menetelmällä ei kuitenkaan voida laajentaa tarkastusviranomaisten lakisääteisiä toimivaltuuksia. Komissio esitti näyttöä siitä, että joissakin jäsenvaltioissa tarkastusviranomaiset suorittavat jo nyt tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla.</p> <p>Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 ja 2022 (SMEi Espanja) tarkastuksissa kuitenkin ilmeni, että kyseisiä tarkastuksia ei vielä suoriteta johdonmukaisesti (tarkastetussa jäsenvaltiossa ulkoinen tarkastaja tai tarkastusviranomaiset eivät olleet suorittaneet yhtään tarkastusta rahoituksen välittäjien tasolla). Mitään uusia seikkoja ei esitetty sen osoittamiseksi, että tämä olisi korjattu vuonna 2023.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	<p>Suositus 3:</p> <p>Komission olisi korjattava puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin yksilöi tarkastuksissa, joita komissio kohdisti tarkastusviranomaisten työhön sääntöjenmukaisuuden tarkastuksiensa yhteydessä.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi)</p>		<p>Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohdat 6.58–6.64, varainhoitovuodelta 2019, kohdat 5.48–5.62, varainhoitovuodelta 2020, kohdat 5.43–5.44, varainhoitovuodelta 2021, kohdat 5.40–5.43, varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.47 ja kohta 6.48 varainhoitovuoden 2023 vuosikertomuksessa. Vaikka komissio on lisännyt sääntöjenmukaisuustarkastuksia, tilintarkastustuomioistuin havaitsi edelleen puutteita tarkastusviranomaisten työssä.</p>
	<p>Suositus 4:</p> <p>Komission olisi puututtava kauden 2014–2020 valvonta- ja varmennuskehiksestä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa annettujen tietojen monimutkaisuuteen</p> <p>(...)</p> <p>iii) esittämällä monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeen 1 b kokonaisjäännösvirhetaso jokaiselta tilikaudelta.</p> <p>(Tavoiteajankohta: kesäkuu 2019)</p>		<p>Kohta iii) on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi, sillä komissio esittää hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa kokonaisarvion MRK:n alaotsakkeen 2 a osalta. Silloin kun pääosasto vastaa talousarvion toteuttamisesta useiden MRK-otsakkeiden osalta, menot kuitenkin osoitetaan yhteen ainoaan MRK-otsakkeeseen. Näin ollen kyseinen arvio ei täysin kuvasta perustana olevia menoja.</p>



Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	<p>Suositus 5:</p> <p>Komission olisi huolehdittava, että tarkastusjärjestelyjä muutetaan komission ehdotuksen mukaisesti rahoitusvälineiden sääntelykehysten osalta vuoden 2020 jälkeiseksi ajaksi, jotta vain lopullisen tuensaajan tasolla todellisuudessa käytetyt varat otetaan huomioon jäännösvirhetasoja laskettaessa.</p> <p>(Tavoiteajankohta: ennen vuoden 2020 jälkeisen lainsäädäntökehysten toteuttamista)</p>		<p>Uudessa ohjelmakauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (asetus (EU) N:o 2021/1060) säädetään yhden ainoan ennakkomaksun maksamisesta ensimmäiseen maksatushakemukseen sisällytettävälle rahoitusvälineille.</p> <p>Varainhoitovuoden 2020 vuosikertomukseen antamassaan vastauksessa komissio ilmoitti aikovansa hyväksyä delegoidun säädöksen, jossa vaaditaan tarkastusviranomaisia jättämään kyseiset ennakkomaksut tarkastettavan perusjoukon ulkopuolelle. Komissio on nyt arvioinut tämän kannan uudelleen ja todennut, että alkuperäinen ennakkomaksu pysyy osana kyseisen tilikauden osalta tarkastettua perusjoukkoa.</p>
	<p>Suositus 6:</p> <p>Komission olisi suoritettava riittäviä säännönmukaisuustarkastuksia johtopäätöksen tekemiseksi tarkastusviranomaisten työn vaikuttavuudesta ja kohtuullisen varmuuden saamiseksi menojen säännönmukaisuudesta viimeistään vuotuisiin toimintakertomuksiin, jotka se julkaisee tilien hyväksymistä seuraavana vuonna.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi)</p>		<p>Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 5.64.</p>


Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2018	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset komissiolle:</p> <p>Suositus 6.1 – Tarkastusjärjestelyt pk-yrityksiä koskevien aloiteohjelmien osalta</p> <p>Komission olisi varmistettava, että</p> <p>a) a) säännölliset tarkastukset, jotka tehdään lopullisille tuensaajille tarkoitetuista maksuista poimitun edustavan otoksen perusteella, toteutetaan rahoituksen välittäjien tasolla; tarkastuksen suorittaa joko tarkastusviranomainen tai EIP-ryhmän valitsema tarkastaja</p> <p>b) jos tarkastukset ovat riittämättömät, kehitetään ja otetaan käyttöön asianmukaisia valvontamenettelyjä, jotta vältytään mahdollisilta olennaisilta sääntöjenvastaisuuksilta päättämisvaiheessa.</p> <p>(Tavoiteajankohta: välittömästi)</p>		<p>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiemmissä tarkastuksissaan, että EIR on jo toteuttanut tai on parhaillaan toteuttamassa parannuksia seuranta- ja valvontajärjestelmiinsä ja että se on vapaaehtoisesti laajentanut kohtuullista varmuutta koskevan raportoinnin kattamaan myös pk-yrityksiä koskevat aloiteohjelmat. Vaikka tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että jotkin tarkastusviranomaiset ovat jo tehneet tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla, näiden toimenpiteiden täyttä vaikuttavuutta ei ole vielä osoitettu. Tilintarkastustuomioistuin antaa esimerkkinä tulokset SMEi Espanja -tarkastuksesta, jonka se teki vuoden 2022 <i>tarkastuslausuman</i> yhteydessä.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2019	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset komissiolle:</p> <p>Suositus 5.1 – Hankkeiden tukikelpoisuusehdot</p> <p>Komission olisi tarkennettava, mitä tarkoitetaan ”fyysisesti päätökseen saatetuilla” ja/tai ”kokonaan täytäntöönpannuilla” toimilla. Tämä auttaisi jäsenvaltioita todentamaan, että toimet ovat yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaisia, ja välttämään tukeen oikeuttamattomien toimien havaitsematta jäämistä. Olisi tehtävä selväksi, että tämä ehto koskee ainoastaan sellaisia töitä tai toimintoja, joita toimen yhteydessä tarvitaan tuotoksen saavuttamiseksi. Ehto ei siten koske taloudellisia ja hallinnollisia näkökohtia.</p> <p>(Tavoiteajankohta: välittömästi)</p>		
	<p>Suositus 5.2 – Tarkastusviranomaisten raporttien jäännösvirhetasojen luotettavuuden parantamiseen tähtäävät toimet</p> <p>Komission olisi analysoitava havaitsematta jääneiden virheiden pääasialliset lähteet ja kehitettävä yhdessä tarkastusviranomaisten kanssa tarvittavat toimenpiteet ilmoitettavien jäännösvirhetasojen luotettavuuden parantamiseksi.</p> <p>(Tavoiteajankohta: kesäkuu 2021)</p>		<p>Huolimatta komission toimista, jotka on esitetty alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston (2019: s. 25, 2020: s. 41–43 ja 2021: s. 32–33) ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (2019: s. 37, 2020: s. 43–44 ja 2021: s. 49) vuotuisissa toimintakertomuksissa, tilintarkastustuomioistuimen vuotta 2020 koskeneessa tarkastustyössä ei käynyt tässä suhteessa ilmi merkittävää parannusta (ks. esimerkiksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 5.38, varainhoitovuodelta 2021, kohdat 5.40 ja 5.41 ja varainhoitovuodelta 2022, kohdat 6.48, 6.49 ja 6.50).</p> <p>Komissio oli analysoinut havaitsematta jääneiden virheiden pääasiallisia syitä ja jakanut päivitetyn virheluokituksen.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2020	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset komissiolle:</p> <p>Suositus 5.2 – Tarkastusviranomaisten on otettava paremmin huomioon petosriski toimia tarkastaessaan</p> <p>Tarkastusviranomaisia olisi selkeästi kannustettava sisällyttämään tarkistuslistoihinsa petosriskiä koskevia kysymyksiä ja dokumentoimaan toimet, joiden avulla on otettu huomioon mahdolliset tarkastuksen aikana havaitut petosriskit.</p> <p>Tarkastusviranomaisten olisi työskenneltävä yhteistyössä kansallisten petostentorjunnan koordinoituvirastojen kanssa ja otettava huomioon petosepäilyt ja todetut petokset, joista on ilmoitettu komissiolle sääntöjenvastaisuuksien hallintojärjestelmän (IMS) kautta. Tilintarkastustuomioistuin viittaa myös erityiskertomuksessa 06/2019 esittämiinsä suosituksiin.</p> <p>(Tavoiteajankohta: kesäkuu 2022)</p>		

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Suositus 5.1 – Menetelmä, jota käytetään korvausten suorittamiseen edunsaajille, kun EU:n rahoitusosuus ohjelmaan määritetään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen avulla</p> <p>Komission olisi muistutettava hallintoviranomaisia vaatimuksista, joita liittyy edunsaajien kulujen korvaamiseen menetelmällä, joka eroaa yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehtoista, joita sovelletaan laskettaessa EU:n talousarvion maksuja jäsenvaltioille. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota Irlannissa toteutetun ESR:n toimenpideohjelman kohdalla tänä vuonna havaittuun tilanteeseen.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2022)</p>		
	<p>Suositus 5.2 – ESR:n tavoitteiden edistäminen kansallisilla järjestelmillä</p> <p>Komission olisi varmistettava, että olemassa oleviin kansallisiin järjestelmiin perustuvien toimenpideohjelmien yhteydessä toteutetuilla toimilla edistetään vaikuttavalla tavalla ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti tilanteeseen, joka havaittiin tänä vuonna työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien osallistujien kohdalla Espanjassa toteutettujen ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelmien yhteydessä.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: marraskuu 2022)</p>		Komissio oli toteuttanut toimia suosituksessa mainittuun Espanjassa havaittuun tapaukseen liittyen. Komissio ei kuitenkaan käsitellyt kysymystä siitä, millä tavalla olemassa oleviin kansallisiin ohjelmiin perustuvien toimenpideohjelmien kautta rahoitetut toimet vaikuttavat tuloksekkaasti ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseen.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	<p>Suositus 5.6 – Oikeusvaltioperiaate</p> <p>Komission olisi annettava vuotuisissa toimintakertomuksissaan tietoja jäsenvaltioita vastaan käynnissä olevista oikeusvaltiomenettelyistä, sekä siitä, miten tämä voi mahdollisesti vaikuttaa varmuuteen, jonka komissio voi saada menojen sääntöjenmukaisuudesta asianomaisten maiden varmennus- ja valvontajärjestelmistä.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: huhtikuu 2023 (seuraavat vuotuiset toimintakertomukset))</p>		Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.76. Komissio hylkäsi tämän suosituksen.
2022	<p>Suositus 6.5 – Itse annettujen ilmoitusten luotettavuus</p> <p>Komission olisi varmistettava, että tarkastusviranomaisilla on asianmukaiset menetelmät tarkistaa itse annettujen ilmoitusten pätevyys ja luotettavuus sekä jaettava hyviä käytäntöjä ottaen erityisesti huomioon tänä vuonna havaitun tilanteen.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2023)</p>		Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on toteuttanut useita toimia asian suhteen ja että komissio suunnittelee jakavansa parhaita käytäntöjä entistä suuremmassa määrin.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	<p>Suositus 6.6 – Petosriskitietoisuuden lisääminen petosepäilyistä raportoinnin tehostamiseksi</p> <p>[...]</p> <p>b) Komission olisi määriteltävä tarkastusviranomaisille vähimmäisvaatimukset petosriskin kattamiseksi niiden tarkistuslistoissa ja tarkastustyössä.</p> <p>c) Komission olisi muistutettava jäsenvaltioita petosraportointia koskevista velvoitteista.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: [...] suositusten 6.6 b ja 6.6 c osalta joulukuuhun 2023 mennessä)</p>		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7. luku

Luonnonvarat ja ympäristö

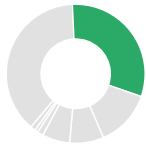
Sisällys

	Kohta
Johdanto	7.1.–7.15.
Lyhyt kuvaus	7.2.–7.13.
Toimintapolitiikan tavoitteet ja alat	7.2.–7.4.
Rahoitusvälineet	7.5.–7.13.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	7.14.–7.15.
Tapahtumien sääntöjenmukaisuus	7.16.–7.26.
Tapahtumatarkastusten tulokset	7.16.–7.26.
Suorat tuet	7.20.
Maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet ja muut maksut	7.21.–7.26.
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	7.27.–7.37.
AGRI- ja ENV-pääosastojen raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta	7.27.–7.31.
Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus	7.32.
Uusista tuloksellisuutta koskevista raportointijärjestelmistä kerätyt tiedot	7.33.–7.37.
Johtopäätös ja suositukset	7.38.–7.41.
Johtopäätös	7.38.–7.39.
Suosituks	7.40.–7.41.
Liitteet	
Liite 7.1 – Tietoa EU:n toimista jäsenvaltioissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa	
Liite 7.2 – Aiempien suositusten seuranta	

Johdanto

7.1. Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) otsakkeeseen 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” liittyvät havainnot. *Kaaviossa 7.1* esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2023.

Kaavio 7.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

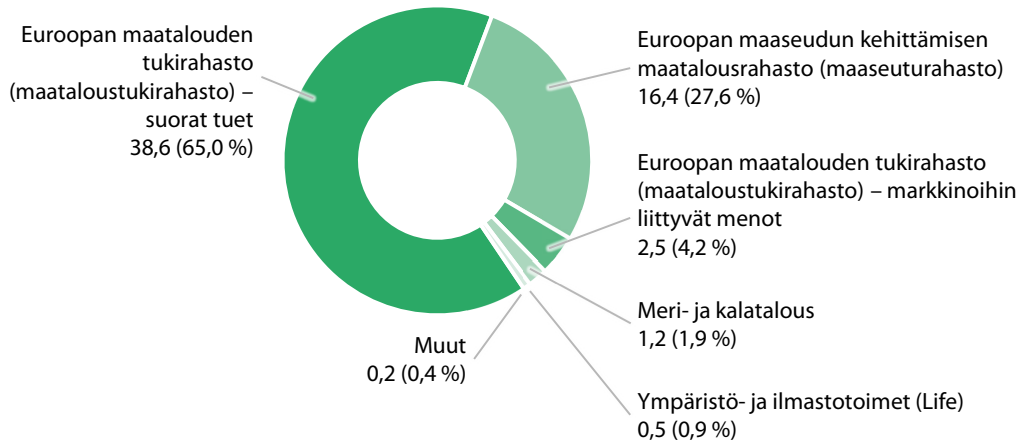


Luonnonvarat ja ympäristö
59,5 miljardia euroa (31,1 % EU:n talousarvion menoista)



(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen rahastoittain

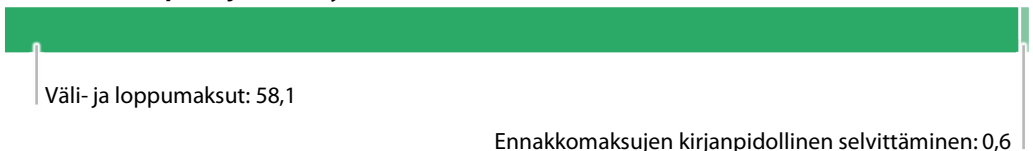


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 59,5



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 58,6



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Lyhyt kuvaus

Toimintapolitiikan tavoitteet ja alat

7.2. Maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisen osuus luonnonvaroja ja ympäristöä koskevista EU:n menoista on 97 prosenttia. Niitä toteutetaan *yhteisen maatalouspolitiikan* (YMP) kautta. Yhteisellä maatalouspolitiikalla on kolme yleistä tavoitetta¹:

- elinkelpoinen ruoan tuotanto, jossa keskitytään maataloustuloon, maatalouden tuottavuuteen ja hintatason vakauteen
- luonnonvarojen kestävä hoito ja ilmastotoimet, jossa keskitytään kasvihuonekaasupäästöihin, luonnon monimuotoisuuteen, maaperään ja veteen
- tasapainoinen aluekehitys.

7.3. Yhteisestä maatalouspolitiikasta vastaa viime kädessä Euroopan komissio, erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (PO AGRI). Komissio kuitenkin hallinnoi yhteistä maatalouspolitiikkaa yhdessä jäsenvaltioiden *maksajavirastojen* kanssa. Jäsenvaltioiden riippumattomat *toimentamismenot* ovat vuodesta 2015 lähtien antaneet vuosittain lausuntonsa maksajavirastojen ilmoittamien menojen *laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta*.

7.4. Tämä monivuotisen rahoituskehityksen otsake kattaa myös meri- ja kalastuspolitiikkaa koskevat EU:n menot, joita rahoitetaan meri- ja kalastusasioiden pääosaston (PO MARE) vastuualueeseen kuuluvasta *Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR)*, sekä ympäristö- ja ilmastotoimien *Life-ohjelman*, joka kuuluu ympäristöasioiden pääosaston (PO ENV), ilmastotoimien pääosaston (PO CLIMA) ja energian pääosaston (PO ENER) vastuualueisiin.

¹ Asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta, 110 artiklan 2 kohta.

Rahoitusvälineet

7.5. Vuosi 2023 oli YMP:n kauden 2023–2027 ensimmäinen vuosi. Kuitenkin lähes kaikki vuoden 2023 maksut perustuivat kauden 2014–2022 YMP:n sääntöihin, sillä maksut liittyivät viljelijöiden vuonna 2022 tekemiin EU-tukihakemuksiin. Vuonna 2023 suoritetuista YMP:n maksuista (yhteensä 57,5 miljardia euroa) vain 0,9 miljardia euroa maksettiin uuden kauden sääntöjen mukaisesti.

7.6. YMP:n tärkeimmät rahoitusvälineet vuonna 2023 olivat

- viljelijöille maksettavat *suorat tuet*, jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta
- jäsenvaltioiden kansalliset ja alueelliset *maaseudun kehittämishjelmat*, joiden rahoituksesta osa tulee EU:n talousarviosta ja osa jäsenvaltioilta
- maatalouden *markkinatoimenpiteet*, jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta, lukuun ottamatta tiettyjä toimenpiteitä, kuten maatalouselintarvikkeiden menekinedistämistoimia, joita jäsenvaltiot osarahoittavat.

7.7. Suorien tukien osuus *monivuotisen rahoituskehityksen* otsakkeen 3 menoista oli 65 prosenttia (38,2 miljardia euroa vuonna 2023). Pääasialliset YMP:n tukijärjestelmät olivat seuraavat:

- *perustukijärjestelmä* (14,9 miljardia euroa) ja *yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä* (4,6 miljardia euroa), jotka tarjoavat tulotukea viljelijöiden ilmoittaman maatalousmaan pinta-alan perusteella
- *viherryttämistuki* (10,7 miljardia euroa) sellaisille viljelijöille, jotka soveltavat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä
- *vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki* (4,2 miljardia euroa), joka on sidottu tietynlaiseen maataloustuotantoon, kuten naudan- ja vasikanlihan, maidon tai valkuaiskasvien tuotantoon.

7.8. Viljelijöille maksettavat suorat tuet ovat tukioikeuksiin perustuvia menoja: edunsaajat saavat tukimaksuja täytettyään tietyt ehdot. Tämän kaltaisten tukimaksujen *virheriski* on alhaisempi kuin kulujen korvaamiseen perustuvien maksujen kohdalla, kunhan niihin liittyvät ehdot eivät ole monimutkaisia (ks. kohta **1.18**). Suoria tukia hallinnoidaan *yhdennetyin hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS)* kautta. Järjestelmä yhdistää tiloja, tukihakemuksia, eläinrekistereitä ja maatalousalueita koskevat tietokannat. IACS-järjestelmään sisältyy *viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä (LPIS)*, joka puolestaan on useisiin lähteisiin perustuva maantieteellinen tietojärjestelmä. LPIS-järjestelmä auttaa viljelijöitä täyttämään pinta-alaperusteista tukea koskevat hakemukset ja mahdollistaa, että maksajavirastot voivat myöhemmin tarkistaa hakemukset. Niillä on tämän ansiosta mahdollisuus korjata tietyt tukihakemuksissa olevat virheet ja vähentää virheriskiä.

7.9. Maaseudun kehittämisen osuus monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeen 3 menoista oli 27,6 prosenttia (16,4 miljardia) ja siihen sisältyivät

- o maksut (8,0 miljardia), jotka suoritetaan viljelijöille maatalousmaan pinta-alaa tai eläinten määrää koskevien ympäristöön ja ilmastoon liittyvien kriteerien täyttymisen perusteella (pinta-alaan/eläimiin liittyvät tuet). *Laatikossa 7.1* annetaan esimerkki luonnonmukaisen maatalouden tuesta.
- o tuki investointihankkeille (8,4 miljardia), joilla edistetään maaseudun sosiaalista ja taloudellista kehitystä (muut kuin pinta-alatuet).

Laatikko 7.1

Esimerkki luonnonmukaisen oliivinviljelyn tukemisesta

Espanjassa eräs pieni oliivintuottaja sai tukea luonnonmukaista maataloutta koskevasta maaseudun kehittämistoimenpiteestä 11. Tuen ansiosta tuottaja pystyi ylläpitämään hyvin vanhoista oliivipuista koostuvia oliivilehtoja ja tuottamaan oliiveja ilman lannoitteita tai torjunta-aineita rinteillä, joilla oliivien korjuuta ei voitu koneistaa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti, että *edunsaaja* oli noudattanut tukikelpoisuusehtoja. Kuvassa näkyy yksi oliivilehdoista.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7.10. Vuonna 2023 jäsenvaltiot käyttivät edelleen EU:n varoja kauden 2014–2022 kansallisten ja alueellisten maaseudun kehittämishjelmien puitteissa. Komissio hyväksyi 118 maaseudun kehittämishjelmaa jäsenvaltioissa vuosille 2014–2020. Ohjelmat koostuivat 20 toimenpiteestä. Vuoden 2020 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan lainsäädännön hyväksyminen on viivästynyt, minkä vuoksi kaikkien ohjelmien voimassaoloa jatkettiin vuoden 2022 loppuun asti. Entisen jäsenvaltion, Yhdistyneen kuningaskunnan, maaseudun kehittämishjelmat jatkuivat Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen perusteella vuoden 2023 loppuun asti, ja ne päätetään vuonna 2024. Vuonna 2021 otettiin käyttöön lisätoimenpiteitä, joilla

annettiin poikkeuksellista väliaikaista tukea koronapandemian vastatoimena vuonna 2021² ja Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyksestä aiheutuvien vaikutusten vastatoimena vuonna 2022³.

7.11. Maatalouden markkinatoimenpiteiden osuus monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 3 menoista (2,5 miljardia) on 4,2 prosenttia. Nämä toimenpiteet käsittävät useita erilaisia tukiohjelmia (esim. hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaatiot ja viinitarhojen rakenneuudistus), ja kuhunkin ohjelmaan sovelletaan omia erityisiä tukikelpoisuusehtoja. Viinialan markkinatoimenpiteillä tuetaan yritysten suorituskyvyn parantamista kohentamalla niiden kilpailukykyä ja auttamalla niitä mukautumaan markkinoiden kysyntään.

7.12. Lopuissa kolmessa prosentissa monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 3 menoista (jotka liittyvät pääasiassa *EMKR:ään* ja *Life-ohjelmiin*) käytetään myös erilaisia valintaperusteita, tukikelpoisuusvaatimuksia ja maksumenetelmiä.

7.13. Tukikelpoisuusehdot, joita sovelletaan useimpiin maaseudun kehittämiseen, markkinatoimenpiteisiin ja MRK-otsakkeen 3 kattamiin YMP:n ulkopuolisiin politiikanaloihin liittyviin menoihin, ovat monimutkaisempia kuin suoriin tukiin sovellettavat tukikelpoisuusehdot, ja myös virheriski on suurempi (ks. kohta **1.18**).

² [Asetus \(EU\) 2020/872](#) asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteestä, jolla voidaan tarjota poikkeuksellista väliaikaista tukea *Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto)* covid-19:n leviämisen vastatoimena.

³ [Asetus \(EU\) 2022/1033](#) asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteestä, jolla voidaan tarjota poikkeuksellista väliaikaista tukea Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vastatoimena.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

7.14. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen virhetaso sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi **liitteessä 1.1** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän MRK-otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2023:

- a) 218 *tapahtumasta* koostuvan tilastollisesti edustavan otoksen MRK-otsakkeen kaikista menoista:
 - i) 88 suoran tuen maksua, jotka kattoivat pääasialliset tukijärjestelmät
 - ii) 59 pinta-alan/eläimiin liittyvää tapahtumaa maaseudun kehittämissuunnitelmissa
 - iii) 49 muuta kuin pinta-alaperusteista maaseudun kehittämiseen liittyvää tapahtumaa
 - iv) 14 markkinatoimenpiteisiin liittyvää tapahtumaa
 - v) kahdeksan tapahtumaa, jotka liittyivät YMP:n ulkopuolisiin menoaloihin (neljä liittyi EMKR:ään ja neljä Life-ohjelmaan)
- b) tiedot, jotka AGRI-pääosasto sekä ENV-pääosasto antavat *vuotuisissa toimintakertomuksissaan* sääntöjenmukaisuudesta ja jotka on sisällytetty komission *vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

7.15. Tarkastetut 218 tapahtumaa kattoivat 20 jäsenvaltiota⁴ ja Yhdistyneen kuningaskunnan. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suoria tukia 13 jäsenvaltiossa, ja maaseudun kehittämiseen liittyviä tapahtumia, jotka kattoivat 19 kansallista ja alueellista ohjelmaa 16 jäsenvaltiossa.

⁴ Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia ja Ruotsi.

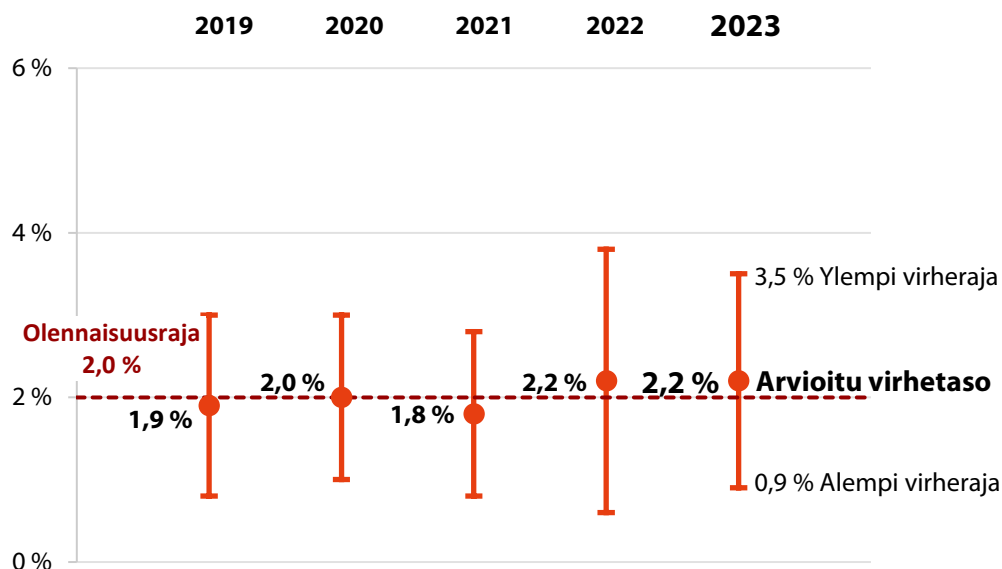
Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Tapahtumatarkastusten tulokset

7.16. Tarkastetuista 218 tapahtumasta 56 (26 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 37 virheen perusteella, että monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 3 virhetaso on 2,2 prosenttia (ks. [kaavio 7.2](#)).

Kaavio 7.2 – Tapahtumatarkastusten tulokset

Arvioitu virhetaso



Otoksen koko (tapahtumat)

2019	2020	2021	2022	2023
251	218	212	218	218

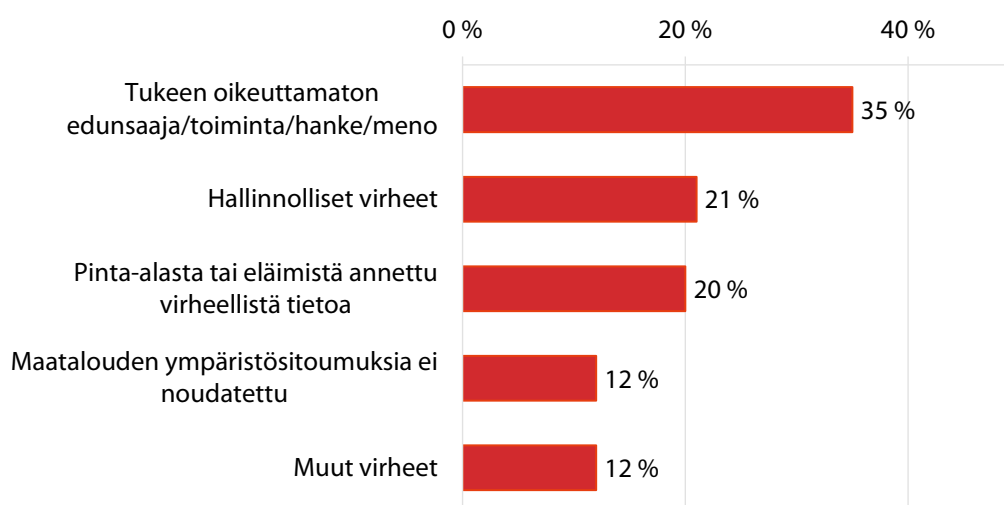
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7.17. Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantifioiduista virheistä (16) koski maaseudun kehittämiseen liittyviä tapahtumia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 15 *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä* suorissa tuissa, kolme markkinatoimenpiteissä ja kolme muissa kuin YMP:n menossa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös 19 sääntöjen noudattamiseen liittyvää ongelmaa, jotka eivät vaikuttaneet virhetasoon. Tarkastajat havaitsivat esimerkiksi tapauksen, jossa jäsenvaltion säännöt eivät velvoittaneet edunsaajia säilyttämään todentavia asiakirjoja velvoitekauden päättymisen jälkeen. Tästä syystä kansallisten

viranomaisten, komission ja tilintarkastustuomioistuimen on mahdotonta tehdä myöhempiä tarkastuksia. *Liitteessä 7.1* esitetään jäsenvaltiokohtainen yhteenveto monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 3 maksuista ja tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tuloksista.

7.18. *Kaaviossa 7.3* esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2023 arvioituun virhetasoon.

Kaavio 7.3 – Arvioitu virhetaso liittyy pitkälti tukeen oikeuttamattomiin kuluilmoituksiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7.19. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan 39 tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat relevantteja tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat tämän vuosikertomuksen luvun arvioitua virhetasoa 0,5 prosenttiyksikköä. Yhteensä 30 tapauksessa, joissa oli kyse *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä*, jäsenvaltioiden viranomaisilla ja komissiolla oli riittävästi tietoa, jonka avulla virhe olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot hyväksyttiin. Jos jäsenvaltioiden viranomaiset ja komissio olisivat hyödyntäneet asianmukaisesti kaikkea käytettävissään ollutta tietoa, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 1,0 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Suorat tuet

7.20. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi testaamissaan 88:ssa suorita tukia koskevassa maksutapahtumassa 15 kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä, joista kahdeksassa kyse oli siitä, että viljelijät olivat ilmoittaneet maatalousmaan tukikelpoisen alan liian suurena tai tukimaksut oli laskettu väärin (ks. [laatikko 7.2](#)). Yhdessä tapauksessa edunsaaja vältti saatavalle tuelle asetetun enimmäismäärän perustamalla useita yrityksiä, joiden kautta edunsaaja saattoi hakea EU:n tukea useaan kertaan.

Laatikko 7.2

Esimerkki tukikelpoisen alan ilmoittamisesta liian suurena

Liettuassa eräs edunsaaja oli määrittänyt tilansa tukikelpoiseksi alaksi 15,02 hehtaaria. Paikalla tehdyllä tarkastuskäynnillä tarkastajat vahvistivat määritetyn pinta-alan lukuun ottamatta yhtä viljelylohkoa. Sen osalta edunsaaja ei täyttänyt vähimmäisvaatimuksia, koska lohkon yksi osa oli kasvanut umpeen haitallisen kasvillisuuden vuoksi. Mittauksen tuloksena lohkon tukikelpoinen pinta-ala pieneni 1,64 hehtaarilla, mikä merkitsee tilan kokonaispinta-alaan suhteutettuna yli kymmenen prosentin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä. Ilmakuvassa nähdään umpeenkasvanut viljelyala, jonka tarkastajat havaitsivat paikan päällä tehdyn tarkastuskäynnin aikana.



© NMA.

Maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet ja muut maksut

Pinta-alaan tai eläimiin liittyvät maaseudun kehittämismenot

7.21. Tilintarkastustuomioistuin tutki 59 maaseudun kehittämiseen liittyvää tukimaksua, jotka oli suoritettu viljelijöiden ilmoittaman pinta-alan tai eläinten määrän perusteella. Tukimaksuihin sisältyivät erityisten maatalouden *ympäristö- ja ilmastositoumusten* täyttämiseen liittyvät tuet, luonnonmukaisen maatalouden

korvaukset, viljelijöille luonnonhaitta-alueilla maksettavat tuet ja Natura 2000-suojelualueilla viljelystä maksettavat korvaukset.

7.22. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 59:stä pinta-alaan tai eläimiin liittyvästä maaseudun kehittämistoimenpiteiden tapahtumasta 19:ssä ilmeni virheitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 13 kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä, joista kahdeksassa oli kyse siitä, että tukikelpoinen ala oli ilmoitettu todellista suuremmaksi. Muiden viiden havainnon osalta virheet johtuivat siitä, että tukilaskelma oli virheellinen, maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia oli rikottu ja viljelijä ei täyttänyt Natura 2000 -maatalousalueita koskevia tukikelpoisuusedellytyksiä (ks. *laatikko 7.3*).

Laatikko 7.3

Esimerkki viljelijästä, joka ei täyttänyt tukikelpoisuusehtoja

Unkarissa Natura 2000 -suojelualueella toimiva viljelijä haki korvaustukea eräälle lohkolle. Maaseudun kehittämistoimenpiteen 12 mukaisesti edunsaajille voidaan korvata maan käyttörajoituksista johtuvat lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Korvauksen saamisen edellytyksenä viljelijän oli sitouduttava niittämään koko lohkon alue kesäkuun puoleenväliin mennessä. Viljelijä sai niittämisestä korvauksen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lohkon lokakuussa (ks. alla oleva kuva) sekä tutki kesä- ja elokuussa otetut ilma- ja satelliittikuvat ja havaitsi, että merkittävää osaa lohkosta ei ollut niitetty.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Investointihankkeet

7.23. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 49 maaseudun kehittämismaksua, jotka oli suoritettu muun muassa seuraavanlaisiin investointihankkeisiin: investoinnit fyysiseen omaisuuteen, yrityksen perustamistuki nuorille viljelijöille ja riskinhallinta (vakuutukset).

7.24. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi virheitä kolmessa maksussa; virheet johtuivat siitä, että edunsaajat olivat ilmoittaneet menoja tai toimia, jotka eivät täyttäneet tukikelpoisuusedellytyksiä. Yhdessä tapauksessa virhe johtui siitä, että edunsaajana ollut siipikarjantuottaja teki sopimuksen maatalainfrastruktuurin rakentamisesta lähipiiriin kuuluvan osapuolen kanssa; kyseessä oli rakennusyritys, jonka tosiasiallinen omistaja oli edunsaaja.

Markkinatoimenpiteet

7.25. Tilintarkastustuomioistuin tutki 14 *markkinatoimenpiteisiin* liittyvää tapahtumaa ja kvantifioi kolme tapausta, joissa maksajavirastot olivat korvanneet tukeen oikeuttamattomia kuluja.

Meri-, kalastus-, ympäristö- ja ilmastotoimet

7.26. Meri-, kalastus-, ympäristö- ja ilmastotoimien alalla tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan tapahtumaa ja havaitsi *suoran hallinnoinnin* alaan kuuluvissa, ympäristö- ja ilmastotoimiin liittyvissä Life-ohjelman tapahtumissa kolme kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

AGRI- ja ENV-pääosastojen raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta

7.27. Kunkin *maksajaviraston* johtaja toimittaa AGRI-pääosastolle vuosittain johdon vahvistuslausuman maksajaviraston hallinto- ja valvontajärjestelmien *vaikuttavuudesta* sekä viraston menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Lisäksi jäsenvaltiot raportoivat suorittamistaan hallinnollisista ja paikalla tehdyistä tarkastuksista vuosittain (valvontatilastot).

7.28. Lisävarmuuden saamiseksi todentamisviranomaisten on vuodesta 2015 lähtien täytynyt antaa vuosittain jokaisen maksajaviraston osalta lausunto sellaisten menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, joista jäsenvaltiot ovat esittäneet korvauspyyntöjä.

7.29. AGRI-pääosasto käyttää valvontatilastoissa ilmoitettuja virhetasoja ja mukauttaa niitä todentamisviranomaisten suorittamien tarkastusten perusteella sekä maksajavirastojen järjestelmiin ja menoihin kohdistuvien omien tarkastustensa perusteella. Näiden tietojen pohjalta se laskee suoriin tukiin, maaseudun kehittämiseen ja markkinatoimenpiteisiin liittyvät riskitasot maksamishetkellä. AGRI-pääosaston omaan analyysiin perustuvat mukautukset johtavat oikaisuihin. AGRI-pääosasto vähentää maksamishetken riskitasoista arvionsa tulevista *rahoitusoikaisuista* ja takaisin perittävistä määristä ja arvioi siten lopullisen riskinalaisen määrän.

7.30. Maksajavirastojen toimittamien valvontatilastojen mukaan virhetaso oli 1,1 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan menojen kokonaismäärästä. AGRI-pääosasto laskee, että arvioitu riskinalainen määrä maksamishetkellä on 1 064 miljoonaa euroa eli noin 1,9 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan kokonaismenoista vuonna 2023, kun pääosasto ottaa huomioon todentamisviranomaisten työn ja omat tarkastuksensa. AGRI-pääosaston arvion mukaan riski maksamishetkellä (mukautettu virhetaso) oli suorien tukien osalta noin 1,5 prosenttia, maaseudun kehittämisen osalta 2,8 prosenttia ja markkinatoimenpiteiden osalta 2,3 prosenttia.

7.31. Tilintarkastustuomioistuin teki myös rajoitetun arvioinnin ENV-pääosaston vuotuisen toimintakertomukseen sisältyneistä sääntöjenmukaisuutta koskevista tiedoista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että menetelmä, jonka avulla riski maksamishetkellä (ja *päättämishetkellä*) laskettiin AGRI-pääosaston ja ENV-pääosaston osalta, oli komission suuntaviivojen mukainen.

Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

7.32. Komissio arvioi vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan, että riskitaso maksamishetkellä on luonnonvarojen alan osalta 1,9 prosenttia.

Uusista tuloksellisuutta koskevista raportointijärjestelmistä kerätyt tiedot

7.33. Tilintarkastustuomioistuin keräsi vuoden 2023 tarkastuksen yhteydessä tietoja *vuotuisten tuloksellisuuskertomusten* käyttöönotosta. Nämä kertomukset ovat keskeinen osa kauden 2023–2027 YMP:n uutta *tuloksellisuuteen* perustuvaa täytäntöönpanomallia. Tilintarkastustuomioistuin tutki asiakirjojen, haastattelujen ja vuoden 2024 tammi-huhtikuun välisenä aikana tehtyjen tarkastuskäyntien perusteella Bulgarian, Kroatian ja Kreikan maksajavirastojen edistymistä vuotuisen tuloksellisuusraportoinnin käyttöönotossa.

7.34. YMP:n kaudella 2023–2027 maksajavirastot voivat saada EU:n tukea, mikäli ilmoitetut tuotokset vastaavat niiden *YMP:n strategiasuunnitelmassa* ilmoitettuja menoja. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedot toteutuneista tuotoksista ja aiheutuneista menoista tietyn varainhoitovuoden (N) vuotuisessa tuloksellisuuskertomuksessa viimeistään seuraavan vuoden (N+1) helmikuun 15. päivään mennessä. Komissio tarkastaa, että ilmoitetut menot ja *tuotokset* vastaavat toisiaan. Mikäli menoille ei ole vastaavaa tuotosta eikä tuotoksen puuttumiselle ole hyväksyttäviä perusteluja, komissio voi vähentää EU:n tukea antamalla tuloksellisuuden tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen viimeistään 15. lokakuuta vuonna N+1.

7.35. Jäsenvaltiot toimittivat ensimmäiset vuotuiset tuloksellisuuskertomuksensa helmikuussa 2024. Kertomukset kattoivat varainhoitovuoden 2023. Koska suurimpaan osaan YMP:n vuoden 2023 menoista sovellettiin edellisen kauden sääntöjä, vain 63 miljoonalla eurolla maksajavirastojen ilmoittamista menoista tuotettiin raportoituja tuotoksia. Tästä summasta 37 miljoonaa euroa liittyi *mehiläistalouteen*.

Tarkastuskäynnin kohteena olleet kolme jäsenvaltiota käyttivät mehiläistaloutta koskevassa raportoinnissa manuaalista tai osittain automatisoitua lähestymistapaa, jossa tietoja kerättiin jo olemassa olevista järjestelmistä sekä ulkoisista lähteistä. Mehiläistalouden tukitoimia koskevien hakemusten käsittelystä vastaavat maksajavirastojen yksiköt tarkastivat edunsaajien toimittamat tiedot ja lähettivät ne edelleen raportoinnista vastaaville yksiköille. Raportoinnista vastaavat yksiköt kokosivat tiedot yhteen manuaalisesti ja valmistelivat vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen vakiomallin mukaisesti, jotta se voitiin ladata komission sähköiseen tiedonvaihtojärjestelmään (SFC 2021).

7.36. Tarkastajat havaitsivat lisäksi, että tarkastetut kolme maksajavirastoa kehittivät järjestelmiään vuoden 2023 aikana, jotta ne olisivat käytettävissä kaikkien strategiasuunnitelmiin sisältyvien tukitoimien raportointiin vuoden 2024 tuloksellisuuskertomuksessa 15. helmikuuta 2025 mennessä. Tätä varten ne käynnistivät *julkiset hankintamenettelyt* ulkopuolisten palveluntarjoajien palkkaamiseksi kehittämistyöhön. Kehittämistyössä on noudatettava hyväksytyihin maksajavirastoihin sovellettavia kansainvälisiä tietoturvastandardeja (ISO 27001-vaatimukset).

7.37. Vuoden 2024 tuloksellisuuskertomuksen osalta maksajavirastot suunnittelevat valmistelewansa ja tarkastavansa tuloksellisuuskertomukseen tarvittavat tiedot samalla lailla kuin yksittäisistä tukitoimista vastaavat yksiköt. Kukin tarkastuskäynnin kohteena olleista maksajavirastoista aikoo poimia tiedot automaattisesti hakemusten käsittelyjärjestelmistä ja tallentaa ne tietovarastoon, jonka analyysivälineiden avulla lasketaan automaattisesti eri tukitoimien ilmoitetut menot, yksikkömäärät ja vastaavat tuotosindikaattorit. Todentamisviranomaiset tarkastavat tämän jälkeen vuotuisen tuloksellisuuskertomusten tiedot. Jäsenvaltion *hallintoviranomainen* hyväksyy kertomuksen ennen kuin se ladataan komission SFC 2021 -alustalle. Maksajavirastot totesivat, että vuotuisia tuloksellisuuskertomuksia koskevien järjestelmien täytäntöönpano kaikkien tukitoimien osalta 15. helmikuuta 2025 mennessä tulee olemaan haastavaa. Vaihtoehtoisia raportointiratkaisuja saatetaan tarvita, mikäli viivästyksiä ilmenee. [Kaaviossa 7.4](#) esitetään yhteenveto tuloksellisuuskertomusten laatimistavoista tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa.

Kaavio 7.4 – Vuotuisten tuloksellisuuskertomusten laatiminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

7.38. Tilintarkastustuomioistuimen saama ja tässä luvussa esittämä tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että menojen virhetaso luonnonvarojen ja ympäristön alalla oli olennainen (ks. kohta [7.16](#)).

Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 2,2 prosenttia.

7.39. Tarkastuksen tuloksista ilmenee, että virhetaso ei ollut olennainen kyseessä olevan monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen suorissa tuissa, jotka muodostavat otsakkeen menoista 66 prosenttia. Virhetaso oli sen sijaan edelleen kokonaisuutena katsoen olennainen muilla menoaloilla, jotka muodostavat 34 prosenttia otsakkeen menoista (maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet, meri- ja kalastusasiat, ympäristö ja ilmastotoimet).

Suosituksset

7.40. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi kolmen viimeisen varainhoitovuoden vuosikertomuksissa esittämiään suosituksia, jotka edellyttivät välittömiä toimenpiteitä tai jotka oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä. Kahden varainhoitovuoden 2021 vuosikertomuksessa esitetyn suosituksen toteuttamisen tavoiteajankohta oli vuosi 2023. [Liitteessä 7.2](#) esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski varainhoitovuodelta 2021 annetussa vuosikertomuksessa esitettyjen kahden suosituksen täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus 6.1, joka koski tukea uuden teknologian käyttöön YMP:n maksuissa ilmenevien virheiden ehkäisemisessä, on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan. Suosituksen 6.2 kohdalla osa, joka koski toimenpiteen M21 poikkeuksellisten tilapäisten tukimaksujen tarkastuksia, on pantu täytäntöön kokonaan.

7.41. Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2023 koskevien havaintojensa ja johtopäätöksensä perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

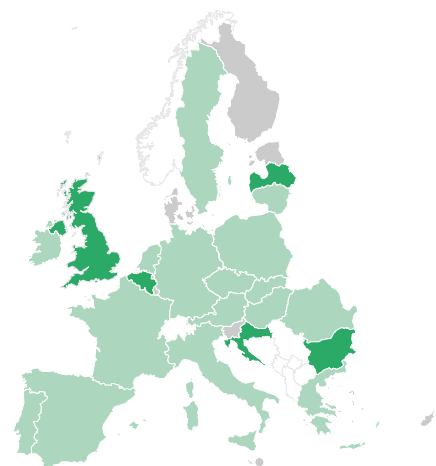
Suositus 7.1 – Tutkitaan, kuinka vaikuttavia kansalliset toimenpiteet ovat olleet suurtilojen EU-tuen rajoittamiseksi

Koska jäsenvaltiot ovat vastuussa tulotuen kohdentamisesta sitä eniten tarvitseville, on tutkittava, kuinka vaikuttavia jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat olleet suurtilojen suorien tukien rajoittamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025

Liitteet

Liite 7.1 – Tietoa EU:n toimista jäsenvaltioissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa








- Tapahtumia, joihin ei liittynyt virheitä
- Tapahtumia, joihin liittyi virheitä
- Ei tarkastettu

Jäsenvaltio/maa	EU:n rahoitusosuus (miljoonaa euroa)	Tarkastetut tapahtumat	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	Virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti
YMP:n menot	57 547	210	34	17
Ranska	9 448	28	2	3
Espanja	7 042	36	5	1
Saksa	6 356	16	2	1
Italia	5 890	20	4	6
Puola	5 034	20	2	1
Romania	3 203	12		2
Kreikka	2 944	8	4	
Unkari	2 183	12	3	
Irlanti	1 495	4	3	1
Portugali	1 501	10	1	
Tšekki	1 246	8	1	
Itävalta	1 350	4	2	
Bulgaria	1 116	4		
Ruotsi	983	4	1	1
Alankomaat	842	4	1	1
Liettua	833	4	2	
Belgia	654	8		
Kroatia	753	4		
Slovakia	563	4	1	
Latvia	474	0		
Yhdistynyt kuningaskunta	71	0		
Tarkastamattomat jäsenvaltiot	3 566	-	-	-
Muut menot	1 930	8	3	2
YHTEENSÄ	59 477	218	37	19

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Liite 7.2 – Aiempien suositusten seuranta

Pantu täytäntöön  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 6.1:</p> <p>Tuetaan uuden teknologian käyttöä YMP:n maksuissa ilmenevien virheiden ehkäisemisessä</p> <p>Komission olisi <i>monitorointitarkastusten</i> käytöstä saadun kokemuksen perusteella autettava jakamaan tietoa parhaista käytännöistä, jotka liittyvät uuden teknologian käyttöön jäsenvaltioiden suorittamissa YMP:n maksujen tarkastuksissa; tarkoituksena on tukea jäsenvaltioita pinta-alamonitorointijärjestelmän käyttöönotossa vuodesta 2023 lähtien.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2023)</p>		<p>Komissio järjesti säännöllisesti GREX-työryhmän (YMP:n täytäntöönpanoa käsittelevä asiantuntijaryhmä) kokouksia, yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän työpajoja ja Panta Rhei -konferensseja, joiden tarkoituksena oli helpottaa uusien teknologioiden käyttöä koskevien parhaiden käytäntöjen jakamista. Vuonna 2023 saatujen kokemusten perusteella pinta-alamonitorointijärjestelmä saatiin täysin toimintavalmiiksi 1. tammikuuta 2024 alkaen. Pinta-alamonitorointijärjestelmä yhdistää Copernicus Sentinel -satelliittikuvien, paikkamerkittyjen valokuvien ja vastaavien teknologioiden käytön. Sen avulla voidaan havainnoida, seurata ja arvioida kaikkia monitoroitavissa olevia tukikelpoisuusehtoja pinta-alaperusteisten YMP:n tukitoimien yhteydessä.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 6.2:</p> <p>Toimenpiteen M21 maksujen tarkastukset</p> <p>Komission olisi tehtävä tarkastuksia ja varmistettava seurannan ja arviointien toteuttaminen, jotta se voi vahvistaa, että toimenpiteen M21 rahoitus on kohdennettu asianmukaisesti sellaisiin tukikelpoisiin edunsaajiin, joiden kohdalla maksuvalmiusongelmat vaarantavat maatalous- tai liiketoiminnan jatkuvuuden.</p> <p>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2023 tarkastusten osalta; 2025 seurannan ja arvioinnin osalta)</p>		<p>Vuosina 2022 ja 2023 komission suorittamat maaseudun kehittämistä koskevat tarkastukset kolmessa jäsenvaltiossa kattoivat toimenpiteen 21. Yhdessä tapauksessa yksilöitiin toimenpiteeseen 21 liittyviä havaintoja ja tapauksen virhemäärä oli vähäinen. Havaintoja käsitellään asianomaisen jäsenvaltion kanssa kuulemismenettelyssä lakisääteisten määräaikojen mukaisesti.</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin

8. luku

**Muuttoliike ja rajaturvallisuus
Turvallisuus ja puolustus**

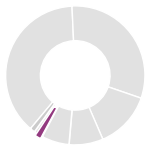
Sisällys

	Kohta
Johdanto	8.1.–8.7.
Lyhyt kuvaus	8.2.–8.6.
Muuttoliike ja rajaturvallisuus	8.2.–8.3.
Turvallisuus ja puolustus	8.4.
Yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien täytäntöönpano	8.5.–8.6.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8.7.
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.8.–8.10.
Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus	8.11.–8.15.
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	8.16.–8.18.
Johtopäätökset ja suositukset	8.19.–8.21.
Johtopäätökset	8.19.
Suosituks	8.20.–8.21.
Liitteet	
Liite 8.1 – Aiempien suositusten seuranta – ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” sekä ”Turvallisuus ja puolustus”	

Johdanto

8.1. Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehysten (MRK)* otsakkeeseen 4 ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” ja otsakkeeseen 5 ”Turvallisuus ja puolustus” liittyvät havainnot. Otsakkeisiin liittyvät menot budjetoitiin ja kirjattiin edellisen monivuotisen rahoituskehysten aikana pääosin yhteen otsakkeeseen eli MRK-otsakkeeseen 3 ”Turvallisuus ja kansalaisuus”. *Kaaviossa 8.1* ja *kaaviossa 8.2* esitetään yhteenveto näihin otsakkeisiin liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2023.

Kaavio 8.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko – Muuttoliike ja rajaturvallisuus

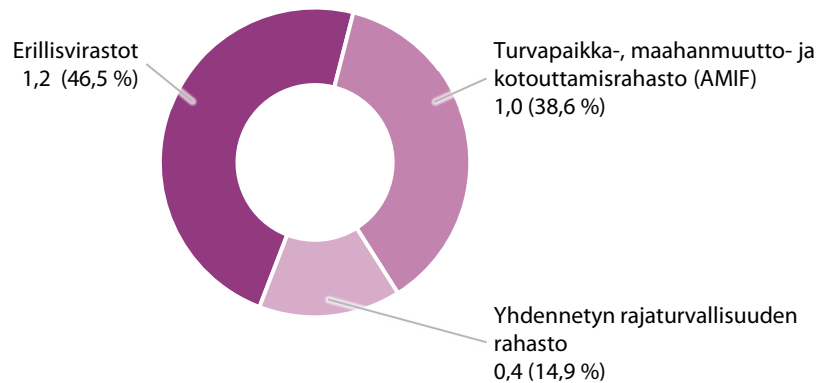


Muuttoliike ja rajaturvallisuus
2,7 miljardia euroa (1,4 % EU:n talousarvion menoista)



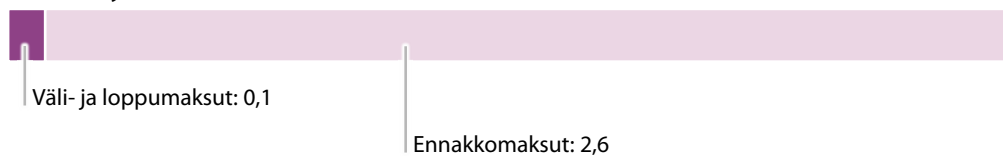
(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen rahastoittain

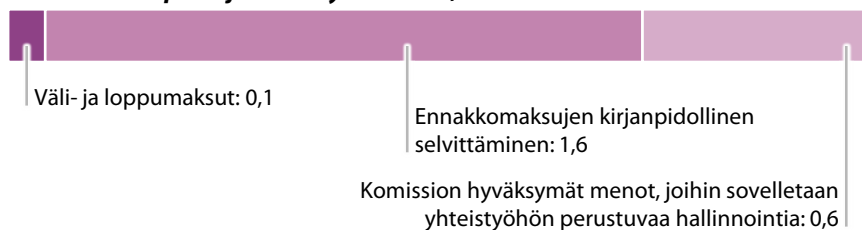


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 2,7



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 2,2



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Kaavio 8.2 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko – Turvallisuus ja puolustus

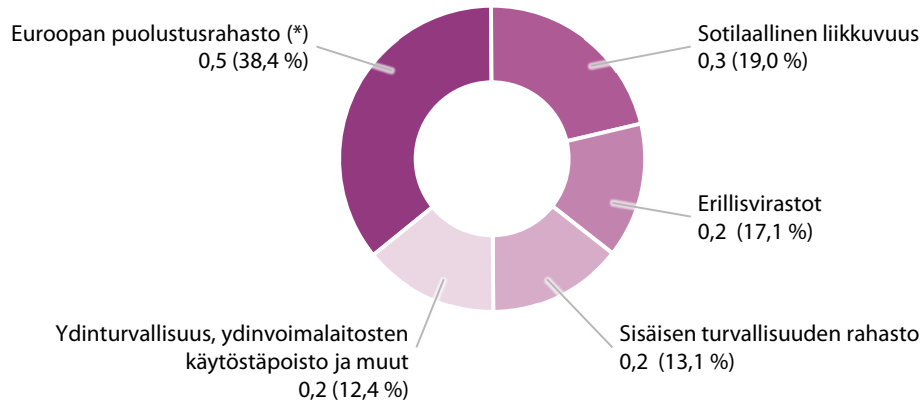


Turvallisuus ja puolustus
1,4 miljardia euroa (0,7 % EU:n talousarvion menoista)



(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen rahastoittain

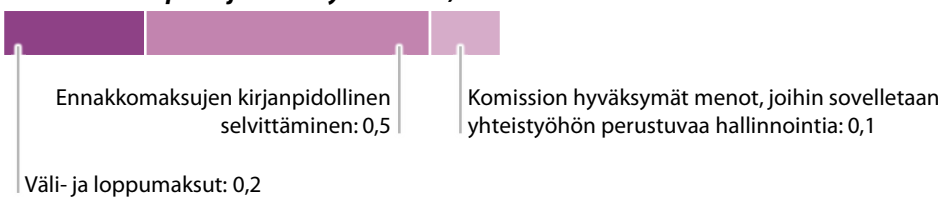


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 1,4



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 0,7



(*) Mukaan lukien puolustusteollisuuden liittyvät ohjelmat.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Lyhyt kuvaus

Muuttoliike ja rajaturvallisuus

8.2. Euroopan unioni on perustanut kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 4 erityisesti muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden aloja varten, koska niiden merkitys on kasvanut viime vuosina, kuten [kaaviosta 8.1](#) ilmenee. Merkittävä osuus tämän otsakkeen menoista liittyi vuonna 2023 edelleen kauden 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehyksestä jäljellä olevien hankkeiden ja ohjelmien loppuun saattamiseen. Näin ollen suurin osa menoista aiheutui kauden 2014–2020 *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston*¹ (AMIF) lakkauttamisesta ja *sisäisen turvallisuuden rahastoon* kuuluvasta ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä² (ISF-BV) myönnetyn rahoituksen loppuun saattamisesta. Nämä kauden 2014–2020 rahastot on vuosien 2021–2027 MRK:ssa korvattu uudella AMIF-rahastolla³ ja *yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoon (IBMF)* kuuluvalla *rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineellä*⁴.

8.3. Toinen merkittävä MRK-otsakkeen 4 menoala on rahoitus *erillisvirastoille* (Euroopan raja- ja merivartiovirasto (*Frontex*), *Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA)* ja *vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA)*). Tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä virastoista erikseen EU:n virastoja koskevassa vuosikertomuksessa.

¹ Asetus (EU) N:o 516/2014 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta.

² Asetus (EU) N:o 515/2014 ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa.

³ Asetus (EU) 2021/1147 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta.

⁴ Asetus (EU) 2021/1148 rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi.

Turvallisuus ja puolustus

8.4. Kauden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä otsake 5 on omistettu turvallisuuden ja puolustuksen aloille, kuten *kaaviosta 8.2* ilmenee. Turvallisuuden osa-alueeseen sisältyy rahoitus sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF) kauden 2021–2027 osalta⁵ ja hankkeiden ja ohjelmien loppuun saattamiseen liittyvä rahoitus sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyön rahoitusvälineen (ISF-P) kauden 2014–2020 puitteissa⁶. Nämä muodostivat merkittävän osan tämän alan menoista vuonna 2023. Turvallisuuden osa-alueeseen sisältyy myös rahoitus, jolla tuetaan ydinlaitosten käytöstä poistamista Bulgariassa, Liettuassa ja Slovakiassa). Lisäksi siihen sisältyy rahoitus kolmelle EU:n erillisvirastolle turvallisuuden alalla (*Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus* (EMCDDA), *Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto* (Europol) ja *Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto* (CEPOL)). Puolustuksen osa-alueeseen sisältyy Euroopan puolustusrahasto⁷, jolla tuetaan yhteistyöhön perustuvia puolustushankkeita kaikissa tutkimus- ja kehittämisvaiheissaan. Tästä osa-alueesta tuetaan myös sotilaallista liikkuvuutta *Verkkojen Eurooppa* -välineeseen varatuilla määrärahoilla⁸, jotka on tarkoitettu *Euroopan laajuisen liikenneverkon* osien mukauttamiseen sekä siviili- että sotilaskäyttöön.

Yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien täytäntöönpano

8.5. Suurinta osaa kauden 2014–2020 AMIF- ja ISF-rahastojen varoista ja kauden 2021–2027 AMIF-, BMVI- ja ISF-varoista hallinnoivat yhteistyössä jäsenvaltiot (tai Schengenin säännöstöön osallistuvat maat) ja komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto (PO HOME). Tässä järjestelyssä jäsenvaltiot panevat täytäntöön monivuotisia *ohjelmia*, jotka komissio on hyväksynyt.

⁵ Asetus (EU) 2021/1149 sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta.

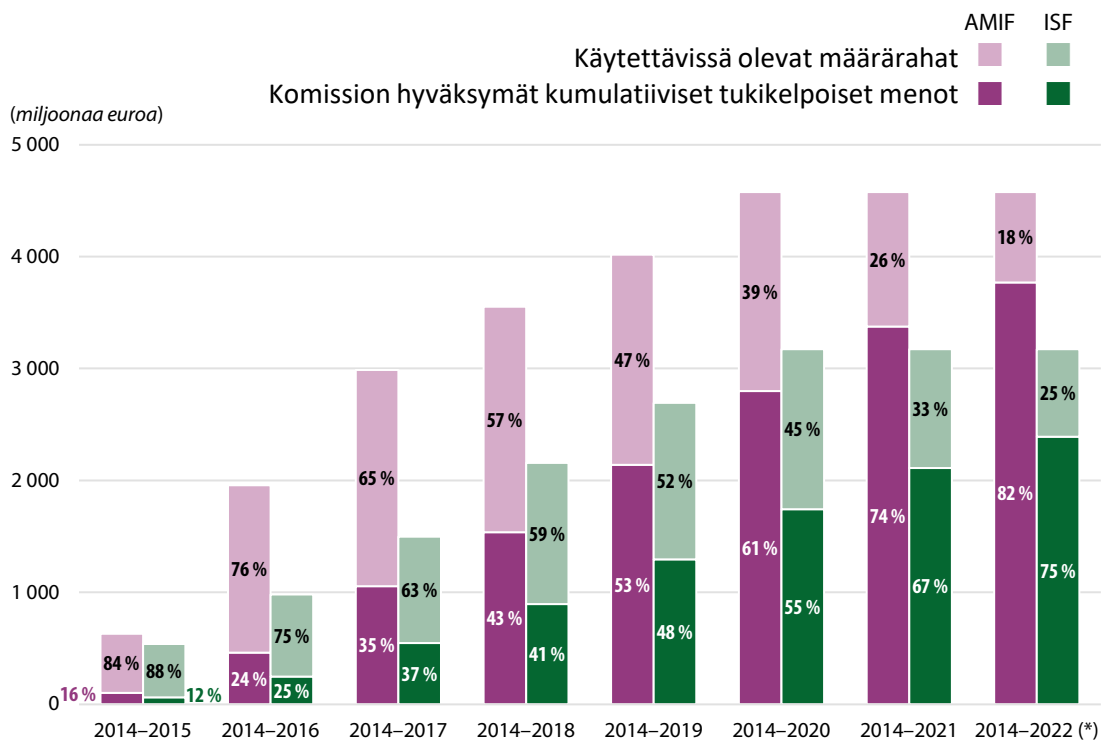
⁶ Asetus (EU) N:o 513/2014 poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa.

⁷ Asetus (EU) 2021/697 Euroopan puolustusrahaston perustamisesta.

⁸ Asetus (EU) 2021/1153 Verkkojen Eurooppa -välineestä ja asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) N:o 283/2014 kumoamisesta.

8.6. Jäsenvaltiot ovat vuodesta 2020 alkaen tehostaneet *ohjelmakauden 2014–2020* AMIF- ja ISF-rahastojen ohjelmien täytäntöönpanoa. Kauden 2014–2022 rahoitus oli käytettävä kesäkuuhun 2024 mennessä⁹. Komission vuoden 2023 tilit osoittivat kuitenkin, että jäsenvaltiot jättivät ilmoittamatta merkittäviä määriä (18 prosenttia AMIF-rahaston ja 25 prosenttia sisäisen turvallisuuden rahaston osalta). **Kaaviossa 8.3** esitetään yhteenveto menoista, jotka jäsenvaltiot ovat *ohjelmakauden 2014–2020* alusta lähtien ilmoittaneet komissiolle korvauksen saamista varten.

Kaavio 8.3 – AMIF- ja ISF-rahastojen ohjelmien edistymisen kaudella 2014–2020



(*) Jäsenvaltioiden tasolla aiheutuneet AMIF/ISF-menot ilmoitetaan komissiolle, joka hyväksyy ne menojen toteutumista seuraavana vuonna. Näin ollen komission tilit vuodelta 2023 käsittävät jäsenvaltioille aiheutuneet menot vuodelta 2022.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella (tiedot ohjelmista ja *tilien tarkastamista ja hyväksymistä* koskevista päätöksistä vuoden 2023 loppuun saakka).

⁹ Asetus (EU) 2022/585 asetusten (EU) N:o 514/2014, N:o 516/2014 ja N:o 2021/1147 muuttamisesta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

8.7. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa *liitteessä 1.1* esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

- a) 23 *tapahtumasta* koostuvan otoksen, joka tuottaa tietoa tilintarkastustuomioistuimen yleistä *tarkastuslausumaa* varten, mutta ei mahdollista näiden otsakkeiden *virhetason arviointia*. Otos koostui seuraavista osista:
 - 12 tapahtumaa, joihin sovelletaan *yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia* (kaksi tapahtumaa jäsenvaltiota kohden: Saksa, Ranska, Unkari Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta MRK-otsakkeen 4 osalta ja Latvia MRK-otsakkeen 5 osalta)
 - kymmenen komission *suoraan hallinnoimaa* tapahtumaa (kahdeksan MRK-otsakkeessa 4 ja kaksi MRK-otsakkeessa 5)
 - yksi *välillisen hallinnoinnin* piiriin kuuluva tapahtuma (MRK-otsakkeessa 5)
 - tarkastuksessa otettiin huomioon myös virastoja koskevien *säännönmukaisuustarkastusten* tulokset.
- b) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti *sääntöjenmukaisuustiedot*, jotka HOME-pääosasto antaa *vuotuisessa toimintakertomuksessaan* ja jotka on sisällytetty komission *vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.
- c) Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission sisäisen valvonnan järjestelmien osalta seuraavaa: miten HOME-pääosasto jakoi rahoitusta jäsenvaltioiden kansallisten ohjelmien ja kolmen rahaston (AMIF, BMVI ja ISF) temaattisten välineiden kesken; miten se tuki jäsenvaltioita *yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen*¹⁰ siirtymisessä AMIF-, BMVI- ja ISF-rahastojen yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta, ja miten *tarkastusviranomaiset* valmistautuivat kauteen 2021–2027 viidessä jäsenvaltiossa (AMIF-rahaston osalta Saksa ja Ranska; BMVI:n osalta Unkari ja Puola; ISF:n osalta Latvia).

¹⁰ [Asetus \(EU\) 2021/1060](#) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä.

Toimien sääntöjenmukaisuus

8.8. Tarkastetuista 23 tapahtumasta seitsemään liittyi *virheitä*.

Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi neljä virhettä, joilla oli taloudellista vaikutusta EU:n talousarviosta maksettuihin määriin. Virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin menoihin, todentavien asiakirjojen puuttumiseen (esimerkiksi keskeisiä matkustusasiakirjoja ei ollut säilytetty) ja *julkisiin hankintoihin*. **Laatikossa 8.1** annetaan esimerkki tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista virheistä.

Laatikko 8.1

Olennaisia todentavia asiakirjoja puuttui

HOME-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa yhteistyössä hallinnoidun AMIF-rahaston hankkeen, jonka osalta komissio hyväksyi 2,47 miljoonan tukikelpoiset menot. Hanke toteutettiin lokakuun 2020 ja joulukuun 2022 välisenä aikana ja se koostui turvallisuuspalvelujen ja lentojen tarjoamisesta. Tavoitteena oli helpottaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista Yhdistyneestä kuningaskunnasta, joilla ei enää ollut oleskelulupaa.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia menoja kaikkien kymmenen tarkastetun menoerän osalta. Menot liittyivät lentokustannuksiin ja kunkin palautettavan henkilön saattaneiden turvaryhmien palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Vastoin AMIF-rahaston kansallisia ohjeita Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet yhdessäkään tapauksessa säilyttäneet keskeisiä asiakirjoja. Tämä koski erityisesti tarkastuskortteja tai muita todentavia asiakirjoja. Asiakirjat eivät siten olleet riittäviä, jotta tilintarkastustuomioistuin olisi voinut vahvistaa, että yksittäiset saattopalveluiden tarjoajat olivat osallistuneet kyseisiin maastapoistamistoimiin. Näin ollen tarkastajat eivät pystyneet todentamaan, olivatko nämä kustannukset tosiasiallisesti aiheutuneita.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi siksi, että tarkastetuista menoista 100 prosenttia ei ollut oikeutettu EU:n rahoitukseen. Lisäksi tarkastajat panivat merkille, että *edunsaaja* toimitti kuluilmoituksen mukana tarkastustodistuksia, mutta ulkopuoliset tarkastajat eivät olleet raportoineet yhdestäkään edellä mainitusta virheestä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita menettelyissä, joiden avulla määritettiin, kuinka monta saattopalveluiden tarjoajaa tarvittiin Yhdistyneistä kuningaskunnasta palautettavien henkilöiden saattamiseen. Samoin puutteita havaittiin siinä, miten määritettiin edullisin lentovaihtoehto palautusta varten. Molemmat tilanteet olivat tilintarkastustuomioistuimen otoksessa yleisiä.

8.9. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi seitsemässä tapahtumassa kymmenen tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia säännöksiä (näillä tapauksilla ei kuitenkaan ollut välitöntä taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon). Tapaukset liittyivät esimerkiksi puutteisiin *avustusten* myöntämismenettelyissä, ongelmiin julkisissa hankinnoissa ja teknisten tukikelpoisuusparametrien noudattamatta jättämiseen. *Laatikossa 8.2* ja *laatikossa 8.3* annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä.

Laatikko 8.2

Puutteita avustusten myöntämismenettelyissä

HOME-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteistyössä hallinnoitavan AMIF-rahaston osalta kolme avointa ehdotuspyyntöä, jotka julkaistiin vuosina 2016, 2019 ja 2020. Ehdotuspyyntöjen mukaan hakijoiden oli tarjottava palveluja, joilla helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioihin (tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tämä koski Saksaa ja Ranskaa) ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdessa tapauksessa, että arviointiprosessista ei ollut tiedotettu asianmukaisesti avustusten hakijoille. Arviointimenetelmiin liittyviä tärkeitä tietoja, kuten sovellettavia kynnysarvoja tai yksittäisten kriteerien erilaisia painotuksia, ei ollut julkaistu (Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa hakijoiden oikeutta hakea muutosta myöntämispäätökseen ei ollut tunnustettu.

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että valintaperusteita oli muutettu valintamenettelyn aikana (Saksassa), minkä johdosta hakijoita ei ollut kohdeltu yhdenveroisesti.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi kokonaisuudessaan, että nämä puutteet olivat vastoin avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Yhdessä tapauksessa puutteet olivat jopa vastoin hakijoiden perusoikeuksia hakea muutosta heihin kielteisesti vaikuttaviin hallinnollisiin päätöksiin.

Laatikko 8.3

Hankintasopimuksen tekoperusteiden ja EU:n tuen epäyhdenmukainen soveltaminen hankkeisiin, jotka ylittävät kaksoiskäyttöön liittyvät vaatimukset

MOVE-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti sotilaallista liikkuvuutta koskevan infrastruktuurihankkeen, jonka komissio myönsi Saksalle. Hanke koostui rautatieinfrastruktuurin parantamisesta siten, että Euroopan laajuisen liikenneverkon osia voitaisiin mukauttaa sekä siviili- että sotilaskäyttöön. Tukikelpoisten menojen kokonaismäärä oli 99,18 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 50 prosenttia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaajan hakemuksessa ei yksilöity, miten hankkeella oli tarkoitus edistää kaksoiskäyttöön tarkoitettujen rautatiesiltojen akselipainokapasiteetin mukauttamista, etenkin kun hakemuksessa ei ilmoitettu siltakohtaista kapasiteettia ennen hankkeen päättymistä ja sen jälkeen. Akselipaino on keskeinen tukikelpoisuusperuste, jota ei näin ollen voitu tarkistaa arviointiprosessin aikana. Lisäksi todettiin, että ehdotuksia ei aina arvioitu julkaistujen kriteerien perusteella yhdenmukaisesti. Arvioinnin epäjohtamukaisuus koski erityisesti kriteeriä, jonka mukaan EU:n rahoitus auttaisi kuroma umpeen rahoitusvajeen ja tuottaisi merkittäviä vipuvaikutuksia hankkeen täytäntöönpanon nopeuttamiseksi.

Tarkastuksessa kävi lopulta ilmi, että kaikkien tarkastettujen rautatiesiltojen kantavuus oli keskimäärin 27 prosenttia suurempi kuin kaksoiskäyttötasolla vaadittu 25 tonnia/akseli. Vaikka tämä ei sinänsä tee näistä rautatiesilloista tukikelvottomia, sovellettavissa säännöissä todetaan, että rakennuskustannuksiin ei voida myöntää EU:n rahoitusta, mikäli kantavuus ylittää vaaditun tason. Komissio ei valvonut tätä rajaa ja piti kaikkia kustannuksia tukikelpoisina. Koska sillat oli suunniteltu ja rakennettu niin, että niissä otettiin huomioon kansallisissa suuntaviivoissa vahvistetut akselipainot, tarkastajat eivät pystyneet erottamaan rakenteesta niitä osia, jotka ylittivät kaksoiskäytön vaatimukset. Näin ollen tukeen oikeuttamattomia menoja ei voida kvantifioida.

8.10. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kolme tapahtumaa, joissa ei ilmennyt säännönmukaisuuteen liittyviä virheitä, mutta jotka eivät olleet *moitteettoman varainhoidon* periaatteiden mukaisia. Tapahtumat liittyivät ongelmiin *arvonlisäveron* korvaamisessa julkisille elimille sekä objektiivisen perustan puuttumiseen täydentävien palkanlisien soveltamiselle. [Laatikossa 8.4](#) annetaan esimerkki tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista tapauksista.

Laatikko 8.4

Julkisten elinten ilmoittaman arvonlisäveron korvaamiseen liittyvät ongelmat

HOME-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti AMIF-hankkeen, jota EU osarahoitti 100 prosenttisesti miljoonalla eurolla. Hanketta hallinnoitiin yhteistyössä Unkarin kanssa ja hankkeen tavoitteena oli Schengenin tietojärjestelmän (SIS) päivitys. SIS-järjestelmää käytetään Euroopan turvallisuuden hallinnassa ja rajavalvonnassa. Sen avulla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä ja tutkia kuulutuksia henkilöistä ja esineistä. Tarkastettu kuluilmoitus, jonka määrä oli 213 098 euroa, sisälsi 45 304 euroa *arvonlisäveroa*.

Tarkastajat havaitsivat, että hankkeen kuluilmoitus ei vastannut komission ohjeita, jotka oli annettu tilintarkastustuomioistuimen aiemman [suosituksen](#) pohjalta. Ohjeen mukaan EU:n osarahoitus ei saa olla suurempi kuin tukikelpoiset menot yhteensä ilman arvonlisäveroa. Tässä tapauksessa julkisen elimen hakema määrä kuitenkin ylitti hankkeen kokonaiskustannukset ilman alv:tä.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi tällaisista tapauksista vuonna 2017¹¹ ja havaitsi samanlaisia tapauksia tarkastustyönsä aikana vuosina 2021 ja 2022. Koska palveluntarjoajan laskuttama alv kulkeutuu automaattisesti kansalliseen talousarvioon, se tuottaa jäsenvaltioille lisätuloja.

¹¹ Varainhoitovuoden 2017 vuosikertomus, kohta 8.7 ja laatikko 8.3 sekä komission vastaukset.

Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus

8.11. Tilintarkastustuomioistuin arvioi HOME-pääosaston perustamia temaattisia rahoitusvälineitä monivuotisen rahoituskehysten kaudelle 2021–2027. Tarkastajat laskivat uudelleen jäsenvaltioiden kansallisille ohjelmille AMIF-, BMVI- ja ISF-rahastojen puitteissa jaetun rahoituksen määrät ja painotukset. AMIF- ja BMVI-asetuksissa vahvistetaan tietyt vaatimukset niiden temaattisille välineille. AMIF-, BMVI- ja ISF-asetusten liitteessä I vahvistetuissa kohdentamismenetelmissä sen sijaan säädetään erityisistä laskelmista ja painotuksista, jotka perustuvat Eurostatin ja Frontexin toimittamiin tilastotietoihin.

8.12. Tilintarkastustuomioistuin vahvisti, että HOME-pääosaston määrittämät temaattiset välineet ja jakomenetelmien täytäntöönpano olivat asiaa koskevien asetusten vaatimusten mukaisia.

8.13. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös HOME-pääosaston tukea ja ohjausta jäsenvaltioiden viranomaisille niiden siirtäessä AMIF-, BMVI- ja ISF-rahastoja kauden 2021–2027 MRK:n uusia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen alaisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi viiden jäsenvaltion tarkastusviranomaisten (Saksa ja Ranska AMIF-rahaston osalta, Unkari ja Puola BMVI:n osalta ja Latvia ISF:n osalta) valmistelutyötä ja tutki,

- a) miten yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen täytäntöönpano vaikutti kyseisiin tarkastusviranomaisiin
- b) miten ne ottivat huomioon yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen erityisvaatimukset AMIFin, BMVI:n ja ISF:n osalta.

8.14. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti kaikilla jäsenvaltioilla oli oltava viimeistään 30. kesäkuuta 2023 käytössä hallinto- ja valvontajärjestelmiensä kuvaus, joka on ennakoedellytys sille, että tarkastusviranomaiset voivat määritellä järjestelmätarkastuksia ja toimien tarkastuksia koskevan tarkastusstrategiansa.

Tarkastukseen valittujen viiden jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaukset olivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana valmiita ja suurin osa näistä jäsenvaltioista oli vielä viimeistelemässä tarkastusstrategioitaan (yksi oli jo saanut strategian valmiiksi). Jäsenvaltioilla oli selvä kuva tärkeimmistä muutoksista, joita tarkastusstrategiaan, järjestelmätarkastuksiin ja toimien tarkastuksiin oli tarpeen tehdä ohjelmakauteen 2014–2020 verrattuna.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet viisi jäsenvaltiota aikoivat toimittaa AMIF-, BMVI- ja ISF-rahoitusvälineiden osalta ensimmäiset tilinpäätöksensä komissiolle aikaisintaan vuonna 2024.

8.15. Viiden tarkastetun jäsenvaltion tarkastusviranomaiset katsoivat, että HOME-pääosaston jäsenvaltioille antama tuki oli kaiken kaikkiaan tyydyttävää. Asianomaiset viisi tarkastusviranomaista ovat edistyneet kohtuullisesti kauden 2021–2027 AMIF-, BMVI- ja ISF-rahoitusvälineitä koskevissa valmisteluissaan.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

8.16. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti varainhoitovuodelta 2023

HOME-pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä keskityttiin siihen, oliko HOME-pääosasto esittänyt sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot vuotuisessa toimintakertomuksessaan komission ohjeiden mukaisesti ja olivatko tiedot yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen tarkastustensa aikana saamien tietojen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt mitään tietoja, jotka saattaisivat olla ristiriidassa sen havaintojen kanssa.

8.17. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti HOME-pääosaston arviot riskistä maksamishetkellä ja ohjelmien päättämishetkellä. Se havaitsi, että arviot oli laskettu ja raportoitu vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa sisäisten menetelmien mukaisesti. HOME-pääosasto arvioi, että riskinalainen kokonaismäärä maksamishetkellä oli yhteensä 34 miljoonaa euroa (1,1 prosenttia) vuoden 2023 menojen kokonaismäärästä (3 046 miljoonaa euroa). Lisäksi pääosasto arvioi, että sen tarkastusten perusteella tulevina vuosina tehtävien oikaisujen arvo on kolme miljoonaa euroa.

8.18. HOME-pääosaston pääjohtaja ilmoitti saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että vuotuisessa toimintakertomuksessa kuvattuihin toimiin kohdennetut varat oli käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteettoman hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti. Pääjohtaja esitti kuitenkin joitakin *varaumia*. Koska tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tapahtumat kattavat vain pienen osan HOME-pääosaston vastuulla olevista tapahtumista, tilintarkastustuomioistuin ei pysty todentamaan kyseistä lausumaa tarkastustyönsä tulosten perusteella.

Johtopäätökset ja suositukset

Johtopäätökset

8.19. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut riittävää määrää tapahtumia arvioidakseen näiden monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeiden virhetasoa (ks. kohta [8.7](#)), mutta tarkastustulokset osoittavat, että kyseessä on suuririskinen ala. Tapahtumatarkastusten tulokset vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan.

Suosituks

8.20. *Liitteessä 8.1* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski varainhoitovuodelta 2021 annetussa vuosikertomuksessa esitettyjä suosituksia, joiden täytäntöönpanon tavoiteajankohta oli vuoden 2023 loppuun mennessä. Suositukset koskivat *unionin toimista* tukea saaville ja hätäavun saajille sekä HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille annettavia lisäohjeita. Ne koskivat asianmukaisen *kirjausketjun* säilyttämistä ja hankintasääntöjen noudattamista. Hätäavun osalta tilintarkastustuomioistuin suositteli lisäksi, että ennakkotarkastukset kohdennettaisiin paremmin hätäapuhankkeisiin. Vaikka HOME-pääosasto päätti alun perin panna nämä suositukset täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä, se on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että se aikoo saattaa täytäntöönpanon päätökseen vuoden 2024 aikana, kuten edellä mainitusta liitteestä käy ilmi.

8.21. Tilintarkastustuomioistuin antaa havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 8.1 – Annetaan jäsenmaille lisäohjeita sovellettavista säännöistä

Komission olisi annettava yhteistyössä hallinnoidun HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille lisäohjeita seuraavista seikoista:

- a) säännöistä, jotka koskevat asianmukaisen todentavan asiakirja-aineiston säilyttämistä tarkistuksia tai tarkastuksia varten
- b) velvollisuudesta noudattaa läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaista kohtelua koskevia kansallisia ja EU:n sääntöjä myönnettäessä avustuksia avointen ehdotuspyyntöjen perusteella.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Vuoden 2025 loppu





Suositus 8.2 – Tarkistetaan hankkeiden tekniset näkökohdat ennen avustusten myöntämistä

Tarkistetaan ja dokumentoidaan huolellisesti avustuksen myöntämismenettelyn aikana Verkkojen Eurooppa -välineen sotilaallista liikkuvuutta koskevien avustushakemusten tekniset näkökohdat. Määritetään erityisesti, täyttävätkö kaksoiskäyttöinfrastruktuuria koskevat hankkeet tukikelpoisuusedellytykset, ja varmistetaan, että EU:n rahoitustukea ei myönnetä enempää kuin mitä kaksoiskäyttöön tarvittavat vaatimustasot edellyttävät.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Vuoden 2025 loppu

Liitteet

Liite 8.1 – Aiempien suositusten seuranta – ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” sekä ”Turvallisuus ja puolustus”

Pantu täytäntöön:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi annettava lisäohjeita unionin toimien <i>edunsaajille</i> ja hätäavun saajille sekä HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille seuraavista seikoista:</p> <p>a) niiden sääntöjen noudattamisesta, jotka koskevat tarkastusten yhteydessä esitettävän asianmukaisen todentavan asiakirja-aineiston keräämistä</p>		<p>Suositus on pantu täytäntöön joiltakin osin.</p> <p>Komissio on antanut unionin toimiin ja hätäapuun liittyviä ohjeita useissa edunsaajien kanssa pidetyissä kokouksissa (esimerkiksi aloituskokouksissa, teknisissä tilannekohtaisissa kokouksissa ja seurantakokouksissa). Ohjeet käsittelevät suosituksen ensimmäistä osaa, joka koskee asianmukaisen jäljitysketjun ylläpitämiseen liittyviä sääntöjä.</p> <p>Komissio aikoo järjestää verkkoseminaarin HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille vuoden 2024 puolivälissä.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	b) velvollisuudesta noudattaa julkisia hankintoja koskevia kansallisia sääntöjä tavaroita tai palveluja hankittaessa.		Komissio on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että tarkistettu toteuttamisen tavoiteajankohta on vuoden 2024 puoliväliin mennessä.
2021	<p>Suositus 2:</p> <p>Komission olisi suoritettava menojen tukikelpoisuuteen paremmin kohdennettuja ennakkotarkastuksia erityisesti hätäavun tapauksessa keskittyen mahdollisiin riskeihin, jotka liittyvät seuraaviin seikkoihin:</p> <p>a) menotyyppi (esim. hankinnat)</p> <p>b) tuensaajan tyyppi (esim. tuensaajat, joilla on vain vähän tai ei lainkaan kokemusta EU:n rahoituksesta).</p> <p>Tässä yhteydessä komission olisi otettava huomioon, että tarkastuslausuntojen käyttöön tuensaajien maksupyyntöjen tukena liittyy rajoitteita.</p>		<p>Suositus on pantu täytäntöön joiltakin osin.</p> <p>Komissio laatii parhaillaan pääosastotason strategiaa, jossa kootaan yhteen eri osatekijät, mukaan lukien <i>ennakkotarkastukset</i>. Koska tilintarkastustuomioistuin on antanut samanlaisen suosituksen unionin toimista vuoden 2022 vuosikertomuksen yhteydessä, komissio on päättänyt käsitellä molempien suositusten täytäntöönpanoa yhdessä varmistaakseen johdonmukaisen lähestymistavan kaikkiin HOME-pääosaston suoraan hallinnoimiin toimiin.</p> <p>Komissio on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että tarkistettu toteuttamisen tavoiteajankohta on vuoden 2024 loppuun mennessä.</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

9. luku

Naapurialueet ja muu maailma

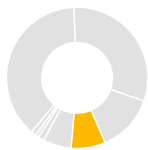
Sisällys

	Kohta
Johdanto	9.1.
Lyhyt kuvaus	9.2.–9.7.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9.8.
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.9.–9.17.
Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus	9.18.–9.20.
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	9.21.–9.25.
Ulkopolitiikan välineiden hallinnon vuotuinen toimintakertomus	9.21.–9.24.
Kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston vuotuinen toimintakertomus	9.25.
Johtopäätös ja suositukset	9.26.–9.29.
Johtopäätös	9.26.
Aiempien suositusten seuranta	9.27.–9.28.
Suosituks	9.29.
Liitteet	
Liite 9.1 – NEAR- ja INTPA-pääosastojen maakohtaiset maksut	
Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta – Naapurialueet ja muu maailma	

Johdanto

9.1. Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 6 ”Naapurialueet ja muu maailma” liittyvät havainnot. *Kaaviossa 9.1* esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2023.

Kaavio 9.1 – Maksut ja niitä koskeva tarkastuksen perusjoukko

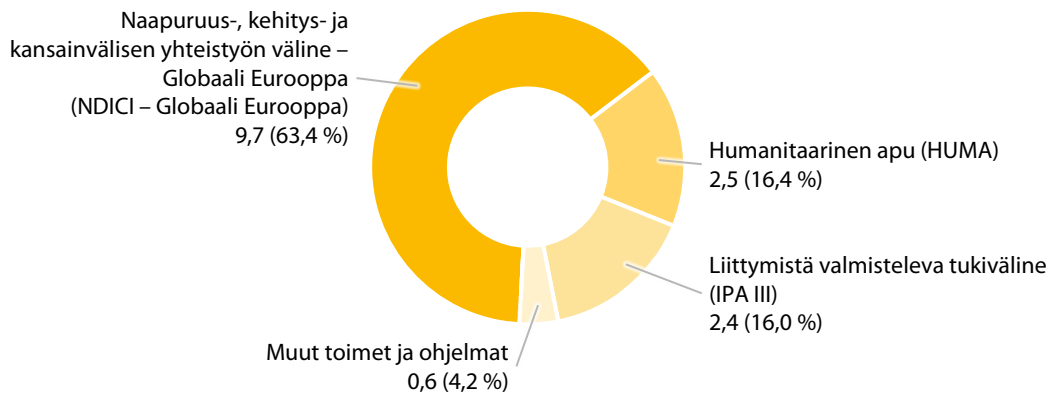


Naapurialueet ja muu maailma
15,2 miljardia euroa (7,9 % EU:n talousarvion menoista)



Vuoden 2023 maksujen jakautuminen rahastoittain

(mrd. euroa)

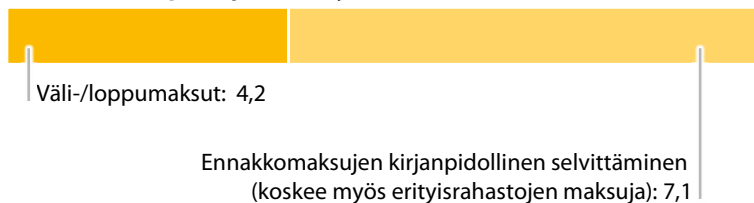


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 15,2



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 11,3



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

Lyhyt kuvaus

9.2. Tämä menoala käsittää useita rahoitusvälineitä, etenkin *naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDICI – Globaali Eurooppa)*¹, liittymistä valmistelevan tukivälineen² sekä humanitaarisen avun määrärahat.

9.3. NDICI – Globaali Eurooppa -välineen yleisenä tavoitteena on puolustaa ja edistää EU:n arvoja, periaatteita ja keskeisiä etuja maailmanlaajuisesti sekä auttaa edistämään monenvälisyyttä ja vahvempia kumppanuuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Siinä on otettu huomioon kaksi merkittävää muutosta EU:n *ulkoisen toiminnan* (ulkopolitiikan) rahoitustavassa vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen verrattuna:

- a) aiemmin Euroopan kehitysrahastoista rahoitettu yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren kumppanimaiden kanssa on nyt sisällytetty EU:n yleiseen talousarvioon
- b) tällaista yhteistyötä ja EU:n naapuruuspolitiikkaa rahoitetaan nyt samasta NDICI – Globaali Eurooppa -välineestä, mutta samalla säilytetään molempien tukityyppien erityispiirteet.

9.4. Liittymistä valmistelevan tukivälineen yleisenä tavoitteena on tukea *edunsaajamaita* siten, että nämä toteuttaisivat uudistuksia, joita EU:n arvojen noudattaminen edellyttää jäsenyyttä hakevissa maissa ja jotka edistävät näiden maiden vakautta, turvallisuutta ja vaurautta.

9.5. EU antaa myös tarpeisiin perustuvaa humanitaarista apua ihmisen aiheuttamien katastrofien ja luonnononnettomuuksien uhreille keskittyen erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin.

¹ Asetus (EU) 2021/947 naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä – Globaali Eurooppa.

² Asetus (EU) 2021/1529 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III) perustamisesta.

9.6. EU:n ulkoisten toimien toteuttamiseen osallistuvat pääasiassa naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR), kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA), Euroopan pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO) ja ulkopolitiikan välineiden hallinto (FPI).

9.7. Otsakkeen ”Naapurialueet ja muu maailma” maksut olivat 15,2 miljardia euroa vuonna 2023 (ennakko-, väli- ja loppumaksut). Maksut suoritettiin useiden välineiden kautta (ks. [kaavio 9.1](#)) ja käyttäen monenlaisia tukimuotoja. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennusurakka-, tavarahankinta- ja palveluhankintasopimukset, *avustukset*, erityislainat, lainatakuut ja taloudellinen apu, *budjettituki* ja muut talousarviosta EU:n ulkopuolisille maille maksettavat kohdennetut tuet (ks. [liite 9.1](#)). Tähän otsakkeeseen kuuluvien maksujen kokonaismäärä kasvoi vuosien 2022 ja 2023 välillä 14,5 miljardista eurosta 15,2 miljardiin euroon.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

9.8. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa *liitteessä 1.1* esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

- a) *72 tapahtumasta* koostuvan otoksen, joka tuottaa tietoa tilintarkastustuomioistuimen yleistä tarkastuslausumaa varten mutta ei mahdollista monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen virhetason arviointia; tilintarkastustuomioistuin poimi 32 tapahtumaa NEAR-pääosastosta, 23 tapahtumaa INTPA-pääosastosta, 12 ECHO-pääosastosta ja kolme ulkopoliittikan välineiden välineestä sekä kaksi tapahtumaa muista pääosastoista
- b) tiedot, jotka ulkopoliittikan välineiden hallinto ja INTPA-pääosasto antavat *vuotuisessa toimintakertomuksessaan* sääntöjenmukaisuudesta ja jotka on sisällytetty Euroopan komission *vuotuiseseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*
- c) viiden EU:n edustuston osalta valitut järjestelmät, mukaan lukien järjestelmät, joita käytetään seuraaviin tarkoituksiin:
 - i) hallintoon ja toimintaan – tilintarkastustuomioistuin tarkasti saatavilla olevat kertomukset, kuten ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset, riskinhallintakehystä koskevat kertomukset ja valvontakäyntiraportit, ja haastatteli asianomaista henkilöstöä tarkastuskäyntinsä aikana
 - ii) tarkastukseen, todentamiseen ja seurantaan – tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko vuotuisen tarkastus- ja todentamissuunnitelmien täytäntöönpano asianmukaista ja sovellettavien sääntöjen ja ohjeiden mukaista
 - iii) petosten ehkäisemiseen ja etiikkaa koskeviin näkökohtiin –tilintarkastustuomioistuin arvioi, saiko henkilöstö asianmukaista koulutusta petostentorjunnasta ja etiikasta ja oliko se tietoinen petosepäilytapauksiin liittyvistä menettelyistä ja velvollisuuksista.

Toimien sääntöjenmukaisuus

9.9. Tarkastetuista 72 tapahtumasta 37:een (51,4 prosenttiin) liittyi virheitä. Otoksen pienestä koosta huolimatta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että virheriski on tässä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeessa suuri. Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tekemään johtopäätöksiä yhden Gazan alueella toteutetun tapahtuman sääntöjenmukaisuudesta, koska se ei saanut tarvittavaa evidenssiä ylivoimaisen esteen eli alueella vallitsevan konfliktin vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 31 virhettä, joilla oli taloudellinen *vaikutus* EU:n talousarviosta maksettuihin määriin. Kyseiset virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin edunsaajiin ja kuluihin sekä menoihin, jotka eivät olleet todellisuudessa aiheutuneet, ja *julkisiin hankintoihin*. **Laatikossa 9.1** annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista virheistä.

Laatikko 9.1

Talousarvion toteuttaminen uskottu tukeen oikeuttamattomalle edunsaajalle

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 3,5 miljoonan euron laskun, joka perustui pilariarvioidun toteutuskumppanin kanssa tehtyyn valtuutus sopimukseen. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen toteutuskumppani siirsi koko täytäntöönpanon edelleen erään EU:n jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti rekisteröidylle yksityiselle yritykselle. Yritys ei pystynyt osoittamaan julkisen palvelun tehtävänsä eikä näin ollen kelpoisuuttaan osallistua *pilariarvointiin* ja hallinnoida EU:n varoja komission puolesta.

Komissio ja toteutuskumppani eivät kuitenkaan pyrkineet selvittämään, oliko yritys tukikelpoinen ja voidaanko katsoa, että sillä oli julkisen palvelun tehtävä. Yritykselle ei myöskään tehty vaadittua ennakkoarviointia ennen edelleenvaltuutus sopimuksen tekemistä.

Näin ollen toteutuskumppani siirsi tarkastuskohteena olleen valtuutus sopimuksen täytäntöönpanon edelleen tukeen oikeuttamattomalle yhteisölle, minkä vuoksi asianomainen maksu ei ollut tukikelpoinen.

Rahoitusosuus oikeusperustan vastainen kustannuksiin perustumattoman rahoituksen tapauksessa

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 227 miljoonan euron laskun, joka perustui erään kansainvälisen rahoituslaitoksen kanssa tehtyyn *rahoitusosuussopimukseen*. Sopimukseen sovellettiin *suoraa hallinnointimuotoa*, ja sen puitteissa annettu tuki oli kustannuksiin perustumatonta rahoitusta.

EU:n *varainhoitoasetuksen* ja komission täytäntöönpanosääntöjen mukaan tämäntyyppisiin EU:n rahoitusosuuksiin sovelletaan alakohtaisissa säännöissä tai komission päätöksissä vahvistettuja ehtoja, tai niiden saaminen edellyttää ennalta määritettyjen tulosten saavuttamista. Näiden ehtojen on täytyttävä tai tulokset on saavutettava ennen kuin kustannuksiin perustumatonta EU:n rahoitusta voidaan maksaa.

Komission päätöksissä tai rahoitusosuussopimuksessa ei kuitenkaan määrätty, että maksut suoritetaan vain, jos ehdot täyttyvät tai tulokset saavutetaan. Tarkastuskohteena olleen laskun maksaminen perustui yksinomaan rahoitusosuussopimuksen allekirjoittamiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että lasku oli tukeen oikeuttamaton.

Maksut hyväksyttiin liian suurina, sillä osa kuluista ei ollut todellisuudessa aiheutunut

NEAR-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 11,8 miljoonan euron laskun, joka perustui erään kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn rahoitusosuussopimukseen. Kyseisen sopimuksen täytäntöönpanoon sovellettiin *välillistä hallinnointia*.

Kunnostustyöt saatiin myöhässä päätökseen, minkä vuoksi kansainvälinen järjestö päätti siirtää 925 873 euron määrän tarkastuskohteena olleesta sopimuksesta (vaihe II) toiseen sopimukseen (vaihe I), jolla rahoitettiin samanlaista EU:n hanketta. Tämä tarkoitti sitä, että asianomaiset menot eivät enää olleet tarkastetun sopimuksen puitteissa aiheutuneita kuluja; näin vältettiin se, että varoja jäi käyttämättä toisen sopimuksen yhteydessä.

Siirtoa koskeva kirjanpito toimi toteutettiin raportointikauden päättymisen jälkeen. Kansainvälinen järjestö otti tämän kirjanpitoimen huomioon kirjanpitojärjestelmässään mutta ei sisällyttänyt sitä komissiolle toimittamaansa vuosikertomukseen. Se ei ilmoittanut komissiolle viipymättä kirjanpitoimen taloudellisista seurauksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että mainitut 925 873 euron kulut eivät olleet aiheutuneet tarkastetun sopimuksen yhteydessä.

Se totesi näin ollen, että komission kirjanpidollisen selvityksen yhteydessä hyväksymä määrä oli liian suuri.

9.10. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 19 tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia säännöksiä (mutta näillä tapauksilla ei ollut välitöntä taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon). Näissä tapauksissa oli kyse esimerkiksi julkisista hankinnoista, kulujen epäselvästä kohdentamisesta, näkyvyyttä koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä ja riittämättömästä evidenssistä. *Laatikossa 9.2* annetaan esimerkkejä virheistä, joita tilintarkastustuomioistuimen ei ole määrittänyt kvantitatiivisesti.

Laatikko 9.2

Hakemuksesta neuvoteltiin avustuksen myöntämisen jälkeen

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti miljoonan euron suuruisen laskun, joka perustui kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyyn avustussopimukseen. Kyseessä olevan toimen arvioidut kustannukset olivat 5,6 miljoonaa euroa (EU:n rahoitusosuus 90 prosenttia).

Sopimus myönnettiin ehdotuspyynnön perusteella. Arviointikomitea suositteli avustuksen myöntämistä tarkastetun laskun edunsaajille. Se ei havainnut edunsaajien hakemuksessa ongelmia, jotka olisi pitänyt korjata. Komissio hankintaviranomaisena hyväksyi arviointikomitean suosituksen.

Myöntämispäätöksen jälkeen ja ennen avustussopimuksen tekemistä komissio aloitti hakijan kanssa neuvottelut, joiden seurauksena toimen kuvausta ja ehdotettua talousarviota muutettiin. Muutokset olivat merkittäviä korjauksia, eivätkä ne liittyneet arviointikomitean selkeästi yksilöimiin ongelmiin. Niiden tarkoituksena ei myöskään ollut ottaa huomioon olosuhteissa ehdotuksen esittämispäivän jälkeen tapahtuneita muutoksia. Komission sääntöjen mukaan kyseisiä muutoksia ei siksi olisi pitänyt sallia.

Jaettavat kulut oli jaettu virheellisesti hankkeiden kesken

NEAR-pääosasto ja INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti viiden eri laskun avulla korvattavaksi ilmoitetut menot, jotka perustuivat kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyihin avustussopimuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyihin rahoitusosuus- ja valtuutusopimuksiin. Laskuihin sisältyi EU:n rahoittamien ja muiden hankkeiden kesken jaettuja kuluja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden jaettujen kulujen rahoittaminen EU:n talousarviosta ei perustunut objektiiviseen jakomenetelmään, joka olisi kuvastanut EU:n rahoittamiin hankkeisiin tosiasiallisesti käytettyjen varojen osuutta.

Näkyvyyttä koskevien sääntöjä ei noudatettu

NEAR-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 21,2 miljoonan euron laskun, joka perustui kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn rahoitusosuussopimukseen, jonka täytäntöönpanoon sovellettiin välillistä hallinnointia. Hankkeen tavoitteena oli tukea itäisen kumppanuuden maita koronapandemian torjunnassa. Toimen kokonaiskulut olivat 35,2 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 34,7 miljoonaa euroa (99 prosenttia). EU:n varojen saajien on ilmoitettava julkisesti selkeällä tavalla, että EU on rahoittanut niiden toteuttaman toimen kokonaan tai yhdessä muiden rahoittajien kanssa.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että useimmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat lahjoitustodistukset eivät sisältäneet mitään ilmoitusta siitä, että lahjoitetut terveydenhuollon laitteet olivat EU:n rahoittamia.

9.11. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös yhden tapauksen, jossa ei ollut noudatettu moitteettoman varainhoidon periaatetta. Kyse oli tavaroiden ostamisesta markkinahintaa kalliimmalla hinnalla. [Laatikossa 9.3](#) on lisätietoa tästä tapauksesta.

Laatikko 9.3

Polttoaine ostettiin keskimääräistä noteerattua hintaa korkeammalla hinnalla

ECHO-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 5,9 miljoonan euron laskun, joka liittyi erään kansalaisjärjestön kanssa tehtyyn avustussopimukseen. Kyseessä olevaa toimea toteutetaan Afrikassa sijaitsevan maan alueella, ja sen kustannukset ovat arviolta seitsemän miljoonaa euroa ja EU:n rahoitusosuus 5,9 miljoonaa euroa (84 prosenttia).

Tarkastaessaan tämän avustuksen yhteydessä ilmoitettuja menoja tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa polttoaineen hankintaan liittyvän kustannuserän. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sopimuksen täytäntöönpanon aikana edunsaajan toimittaja oli muuttanut polttoaineen hintaa useaan kertaan. Polttoaineen toimittajan hinnat olivat 0,35–62 prosenttia korkeammat kuin kyseisen ajanjakson keskimääräiset noteeratut hinnat, kuten kyseisen alueen kansallisen tilastotoimiston tiedot osoittavat.

Edunsaaja maksoi näin ollen huomattavasti noteerattua keskimääräistä hintaa korkeamman hinnan ja veloitti tämän määrän EU:n talousarviosta.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kyseinen käytäntö ei ollut moitteettoman varainhoidon periaatteen mukainen.

9.12. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi menoalaa, joilla tapahtumat ovat maksuehdoista johtuen vähemmän alttiita virheille. Näitä aloja ovat i) budjettituki ja ii) hankkeet, joihin sovelletaan ns. *nimellistä lähestymistapaa* ja joita toteuttavat kansainväliset järjestöt. Vuonna 2023 tilintarkastustuomioistuin tarkasti kolme budjettitukitapahtumaa ja yhdeksän nimelliseen lähestymistapaan perustuvaa tapahtumaa.

9.13. Budjettituki maksetaan joko valtion yleiseen talousarvioon tai valtion talousarvioon, joka on tarkoitettu tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen. EU:n yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2023 budjettitukea yhteensä 1,4 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka sääntelevät budjettituen maksamista kumppanimaille. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio tarkistanut, että nämä maat täyttivät tukikelpoisuusehdot (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidon riittävä parantuminen). Tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuustarkastus voi ulottua vain siihen saakka, kun komissio maksaa tuen vastaanottajamalle, sillä budjettitukivarat sekoittuvat tämän jälkeen vastaanottajamaan omiin talousarviovaroihin.

9.14. Kun komission maksusuudet useiden rahoittajien tuella toteutettuihin hankkeisiin yhdistetään muiden rahoittajien maksusuuksiin eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa nimellisen lähestymistavan mukaisesti, että menot ovat EU:n tukikelpoisuussääntöjen mukaisia, jos yhdistettyyn kokonaismäärään sisältyy tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoitusosuuden määrää. Tämä toimintatapa otettiin huomioon tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa. EU:n yleisestä talousarviosta maksettiin vuonna 2023 kansainvälisille järjestöille yhteensä 4,6 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin ei voi yksilöidä tästä määrästä sitä osuutta, johon sovelletaan nimellistä lähestymistapaa, koska komissio ei kohdistu siihen seurantaa.

9.15. Toimien sääntöjenmukaisuutta tarkastaessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös esimerkkejä komission suorittaman valvonnan vaikuttavuudesta. Tästä annetaan esimerkki [laatikossa 9.4](#).

Laatikko 9.4

EU:n rahoitusosuuden vähennys heikon tuloksellisuuden vuoksi

ECHO-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 3,3 miljoonan euron laskun, joka perustui erään kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn valtuutus sopimukseen. Kyseessä olevan toimen arvioidut kustannukset olivat 4,5 miljoonaa euroa. EU:n rahoitusosuus oli 4,1 miljoonaa euroa (91 prosenttia). Hankkeen tavoitteena oli antaa hätäapua elintarvikkeiden tuotantokapasiteetin lisäämiseksi ja erään Afrikan maan konflikteista kärsivien haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien selviytymiskyvyn parantamiseksi.

Analysoidessaan hankkeen loppuraporttia ja tehdessään seurantakäynnin paikan päälle komissio havaitsi kansainvälisen järjestöön liittyviä puutteita. Komissio totesi muun muassa, että siemenet olivat huonolaatuisia tai että niitä ei jaettu oikeaan aikaan. Koska näillä puutteilla oli merkittävä vaikutus hankkeen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseen, komissio päätti vähentää EU:n rahoitusosuutta 820 000 eurolla. Vähennys vastaa 20:tä prosenttia sovitusta määrästä.

9.16. Niiden tapahtumien osalta, jotka liittyvät pilariarvioitujen organisaatioiden (kansainväliset järjestöt, kansainväliset rahoituslaitokset ja valtion virastot) kanssa tehtyihin välillisesti hallinnoituihin sopimuksiin, komissio hyväksyi menot rahoituskertomuksen ja johdon vahvistuslausuman perusteella. Johdon vahvistuslausuma on pilariarvioinnin läpikäyneen organisaation oma vakuutus siitä, että toimitetut taloudelliset tiedot ovat täydelliset ja paikkansapitävät ja ne on esitetty asianmukaisesti ja sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin pilariarvioitujen organisaatioiden toteuttamissa tapahtumissa virheitä, jotka osoittavat, että näiden organisaatioiden rahoituskertomuksissa on virheitä, joita ei ole ilmoitettu kyseisten organisaation antamissa johdon vahvistuslausumissa.

9.17. Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi viivästyksiä pyydettyjen asiakirjojen saamisessa joiltakin kansainvälisiltä järjestöiltä ja rahoituslaitoksilta, mikä puolestaan viivästytti tilintarkastustuomioistuimen oman työn suorittamista (ks. [liite 9.2](#), suositus 1 vuodelta 2020). Kyseiset järjestöt myönsivät vain rajoitetun pääsyn asiakirjoihin (niihin annettiin esimerkiksi vain lukuoikeus), mikä vaikeutti tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen suunnittelua, toteuttamista ja laadunvalvontaa. Tämä koski 12:ta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaa tapahtumaa. Nämä vaikeudet jatkuivat huolimatta siitä, että komissio yritti ratkaista ongelmat pitämällä jatkuvasti yhteyttä asianomaisiin kansainvälisiin järjestöihin.

Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus

9.18. Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin viiteen EU:n edustustoon (Albaniassa, Armeniassa, Georgiassa, Kambodžassa ja Intiassa) ja tarkasti niiden sisäisten valvonnan järjestelmien eri osatekijöitä (ks. kohta [9.8](#)).

9.19. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita tarkastamiensa sisäisen valvonnan järjestelmän osatekijöiden toiminnassa. Puutteet liittyivät esimerkiksi seurantakäyntien riittämättömään budjettiin ja viivästyksiin rahoitusta yhdistävien sopimusten täytäntöönpanossa. [Laatikossa 9.5](#) annetaan esimerkkejä tällaisista puutteista.

Laatikko 9.5

Hankekohteisiin tehtäviä seurantatarkastuksia varten ei ole riittävästi määrärahoja

NEAR-pääosasto

Hankekohteisiin tehtävät seurantatarkastukset ovat tärkeä osa komission sisäisen valvonnan järjestelmää. Niiden avulla komissio voi seurata hanketoimien täytäntöönpanoa ja tavoiteltujen tulosten saavuttamista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa EU:n edustustossa, että hankekohteisiin tehtävien seurantatarkastusten vuoden 2023 talousarvio oli supistunut lähes 20 prosenttia vuoteen 2022 verrattuna. Edustuston vuoden 2023 hallintokertomuksen mukaan rajalliset määrärahat estivät erityisesti edustuston rahoitus, sopimus- ja tarkastusjaoston sopimuksia hallinnoivien päälliköiden seurantakäynnit paikan päälle hankkeen täytäntöönpanon aikana.

Rahoitusta yhdistävien sopimusten täytäntöönpanossa oli viiveitä

NEAR-pääosasto ja INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahteen EU:n edustustoon tekemiensä tarkastuskäyntien aikana merkittäviä viivästyksiä välillisen hallinnon piiriin kuuluvien rahoitusta yhdistävien sopimusten täytäntöönpanossa. Nämä ovat tulleet yhä tärkeämmäksi komission sopimussalkussa. Viivästykset liittyivät pääasiassa siihen, että hanketoimia ei ollut pantu täytäntöön. Tavoiteltuja tuloksia ei näin ollen saavutettu oikea-aikaisesti, koska kehityspankeilla oli viivästyksiä rahoitusta yhdistävien toimien tukemien investointien toteuttamisessa.

Erään tarkastetun edustuston vuoden 2023 hallintokertomuksen mukaan nämä viivästykset aiheuttivat vaikeuksia saavuttaa kaksi keskeistä tulosindikaattoria: toinen koskee maksettavien määrien käyttöä edunsaajien toimesta ("hyödyntämiskapasiteettia") ja toinen jo maksettujen ennakkomaksujen selvittämistä.

9.20. Koska tilintarkastustuomioistuin havaitsi viime vuonna, että komission OPSYS-tietojärjestelmä ei ollut täysin toiminnassa³, tarkastajat tekivät sen osalta nyt käyttöoikeuksien myöntämistä ja hallinnointia koskevan tarkastuksen. [Laatikossa 9.6](#) esitetään yksityiskohtaiset tiedot tarkastuksen tuloksista.

³ Tilintarkastustuomioistuimen [vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), laatikko 9.4.

Laatikko 9.6

Puutteet OPSYS-tietojärjestelmän osa-alueen ekosysteemissä

INTPA-pääosasto

Useita vuosia sitten INTPA-pääosasto, NEAR-pääosasto ja ulkopoliittikan välineiden hallinto käynnistivät laajamittaisen toimintaa ja tietotekniikkaa koskevan OPSYS-muutosohjelman. Tavoitteena oli kattaa EU:n ulkoisten toimien hallinnointi kokonaisuudessaan. OPSYS-tietojärjestelmän ekosysteemi sisältää joukon osatekijöitä. Näihin kuuluu toisen pääosaston omistama väline, jota käytetään käyttöoikeuksien hallinnointiin. Tilintarkastustuomioistuin kohdisti tähän osatekijään tietojärjestelmien tarkastuksen.

Tarkastajat havaitsivat muun muassa, että vaikka INTPA-pääosastolla oli menettely sekä järjestelmän hallinnoijien että vakiokäyttäjien käyttöoikeuksien myöntämiseksi ja poistamiseksi, menettelyä ei kuitenkaan ollut virallistettu. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi 41:n henkilöstön jäsenen käyttöoikeudet ja havaitsi neljä tapausta, joissa tavanomaisilla käyttäjillä oli enemmän käyttöoikeuksia kuin mitä he tarvitsivat työssään. Tämä on vastoin komission tietoteknisiä standardeja.

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille myös, että INTPA-pääosasto ei hallinnoinut kaikkia järjestelmän hallinnoijien oikeuksia muihin pääosastoihin kuuluvien henkilöstön jäsenten osalta.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nämä puutteet lisäävät riskiä asiattomasta pääsystä järjestelmään ja heikentävät järjestelmäprosessien ja -tietojen eheyttä. Ne myös lisäävät riskiä siitä, että eri pääosastojen vahvistamia ulkoisen toiminnan hankkeiden täytäntöönpanoon liittyviä sääntöjä ja menettelyjä ei noudateta.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Ulkopolitiikan välineiden hallinnon vuotuinen toimintakertomus

9.21. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ulkopoliitiikan välineiden hallinnon toimintakertomuksen varainhoitovuodelta 2023. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioimaan, oliko ulkopoliitiikan välineiden hallinto esittänyt sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot vuotuisessa toimintakertomuksessaan komission ohjeiden mukaisesti sekä soveltanut johdonmukaisesti menettelytapaa, jolla arvioidaan tulevia rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia.

9.22. Ulkopoliitiikan välineiden hallinto arvioi, että varainhoitovuonna 2023 hyväksytyistä kokonaismenoista (865 miljoonaa euroa) oli maksuajankohtana riskinalaisena kaikkiaan 7,2 miljoonaa euroa (0,83 prosenttia). Ulkopoliitiikan välineiden hallinto arvioi, että sen tarkastusten perusteella tulevina vuosina tehtävien rahoitusoikaisujen määrä olisi 0,9 miljoonaa euroa (0,1 prosenttia asianomaisista kokonaismenoista). Tämän vuoksi ulkopoliitiikan välineiden hallinnon päällikkö ilmoitti yksikön taloudellisen riskin jäävän alle kahden prosentin olennaisuusrajan.

9.23. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole edustavaa otosta monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 6 ”Naapurialueet ja muu maailma” liittyvän virhetason arviointiin, joten se ei pysty osoittamaan, onko pääjohtajan väite ristiriidassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tulosten kanssa. Lisäksi vain neljä prosenttia tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 tekemistä tarkastuksista liittyi ulkopoliitiikan välineiden hallinnon vastuulla oleviin maksuihin.

9.24. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu virheitä tai puutteita ulkopoliitiikan välineiden hallinnon vuoden 2023 toimintakertomuksessa eikä sen vastuunalaisissa vuonna 2023 suoritetuissa maksuissa.

Kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston vuotuinen toimintakertomus

9.25. INTPA-pääosaston vuoden 2023 toimintakertomusta koskevaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä käsitellään yksityiskohtaisesti yhdeksättä, kymmenennettä ja yhdennettätoista Euroopan kehitysrahastoa (EKR) koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

9.26. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut riittävää määrää tapahtumia arvioidakseen tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen virhetason (ks. kohta [9.8](#)), mutta tarkastustulokset osoittavat, että kyseessä on suuririskinen ala. Tapahtumatarkastusten tulokset vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan.

Aiempien suositusten seuranta

9.27. *Liitteessä 9.2* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2020 vuosikertomuksessa esitettyä suositusta 1. Kuten jo tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2022 todettiin, komissio oli pannut suositukset 2 ja 3 kokonaisuudessaan täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että suositus 1, joka koskee täydellistä ja oikea-aikaista oikeutta tutustua asiakirjoihin, on pantu täytäntöön vain joiltakin osin.

9.28. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös varainhoitovuosien 2021 ja 2022 vuosikertomuksissa esittämiään suosituksia, jotka edellyttivät välittömiä toimenpiteitä tai jotka oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä. Komissio oli pannut nämä neljä suositusta täytäntöön kokonaisuudessaan (*liite 9.2*).

Suosituksien seuranta

9.29. Tilintarkastustuomioistuin antaa mainitun seurantatarkastuksen ja vuotta 2023 koskevien havaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 9.1 – Toteutetaan toimenpiteitä, joilla parannetaan valvontajärjestelmiä ennakkomaksujen kirjanpidollisen selvittämisen osalta

Ennen kuin välillisen hallinnon piiriin kuuluvia sopimuksia täytäntöönpanevien järjestöjen saamat ennakkomaksut tarkastetaan ja hyväksytään, komission olisi hankittava yksityiskohtaiset tiedot kaikista ennakkomaksuista, jotka kyseiset organisaatiot ovat puolestaan maksaneet ja sisällyttäneet ilmoittamiinsa menoihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Suositus 9.2 – Annetaan edunsaajille ohjeita jaettujen kustannusten jaosta

Komission olisi annettava edunsaajille ohjeita, joilla varmistetaan, että edunsaajien suorittama jaettujen kustannusten jako perustuu yksittäisten EU:n rahoittamien hankkeiden todellisiin menoihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Suositus 9.3 – Varmistetaan näkyvyyttä koskevien sääntöjen noudattaminen

Komission olisi tehostettava valvontaa, jonka avulla voidaan varmistaa, että organisaatiot, jotka toteuttavat välillisen hallinnon piiriin kuuluvia sopimuksia, noudattavat näkyvyyttä koskevia sääntöjä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Suositus 9.4 – Varmistetaan, että EU:n edustustot tekevät riittävästi seurantatarkastuksia paikan päälle

Komission olisi varmistettava, että EU:n edustustot tekevät riittävästi seurantatarkastuksia hankekohteisiin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

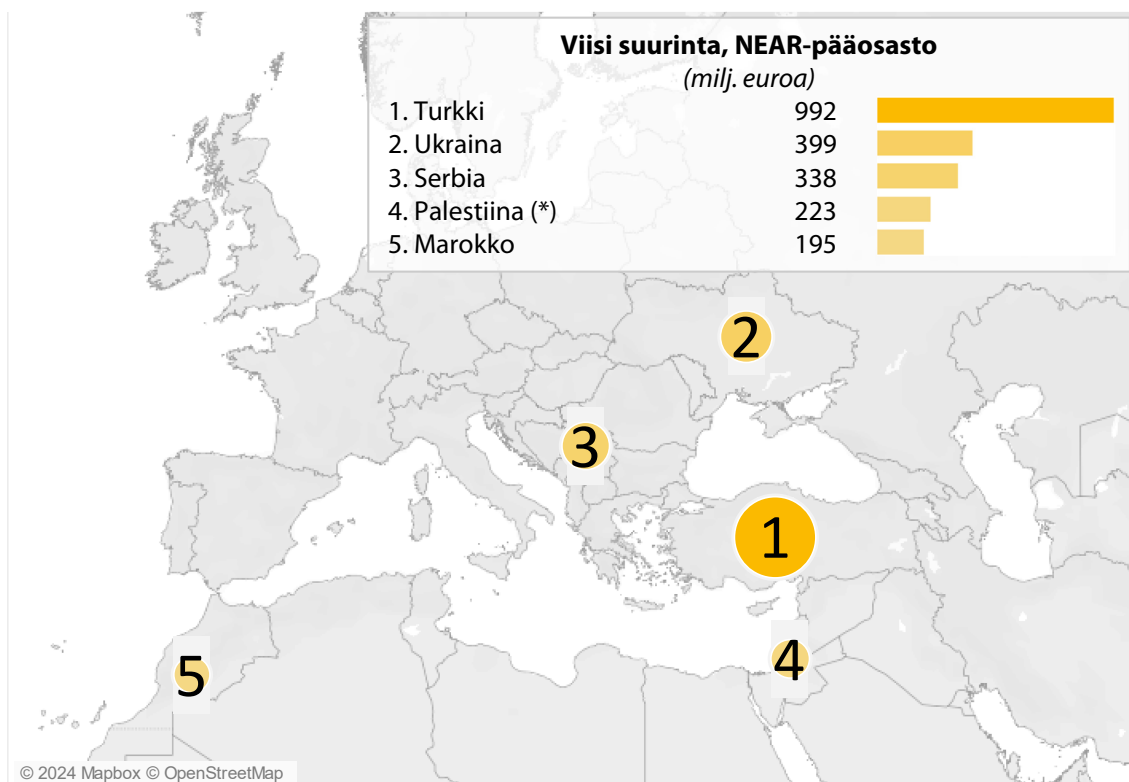
Suositus 9.5 – Vahvistetaan rahoitusta yhdistäviä toimia koskevia seuranta- ja ohjausmekanismeja

Komission olisi vahvistettava rahoitusta yhdistäviä toimia koskevia seuranta- ja ohjausmekanismeja, jotta voidaan lieventää riskiä toimien täytäntöönpanon viivästyisestä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Liitteet

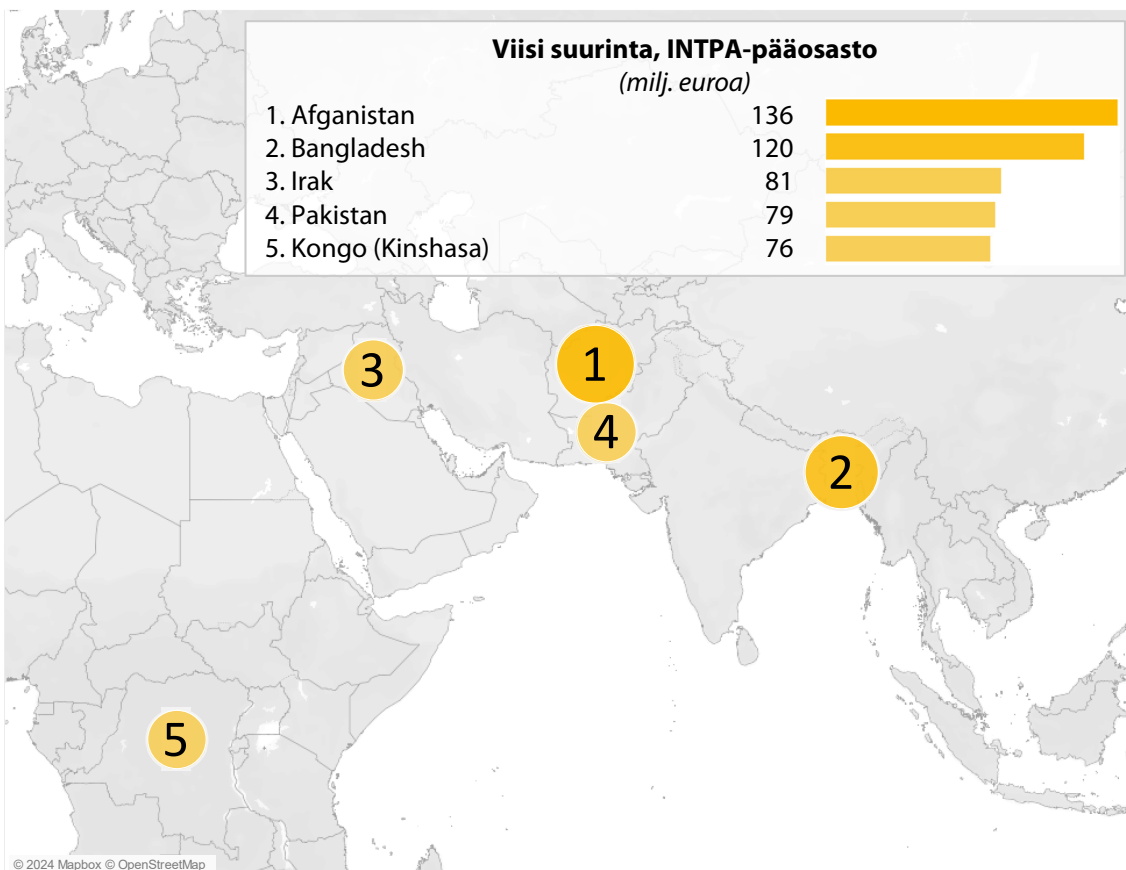
Liite 9.1 – NEAR- ja INTPA-pääosastojen maakohtaiset maksut



Lähde: Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttöluva Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

Viiden maan kärki, NEAR-pääosasto							
2022		2021		2020		2019	
Ukraina	714	Turkki	127	Marokko	411	Palestiina (*)	145
Tunisia	268	Moldova	109	Turkki	314	Marokko	135
Egypti	124	Marokko	106	Tunisia	248	Turkki	99
Palestiina (*)	120	Egypti	88	Palestiina (*)	174	Tunisia	86
Marokko	102	Jordania	70	Georgia	119	Moldova	65





(*) Nimitystä ei pidä tulkita Palestiinan valtion tunnustamiseksi, eikä se vaikuta yksittäisten jäsenvaltioiden kantoihin asiassa.





Lähde: Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttöluva Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

<i>Viiden maan kärki, INTPA-pääosasto (miljoonaa euroa)</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Afganistan	200	Bangladesh	140	Bangladesh	153	Afganistan	125
Kongo (Kinshasa)	79	Irak	103	Afganistan	138	Niger	94
Pakistan	76	Pakistan	89	Myanmar/Burma	74	Burkina Faso	84
Etiopia	76	Nepal	85	Irak	59	Mali	83
Jemen	69	Afganistan	77	Kambodža	50	Etiopia	65

Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta – Naapurialueet ja muu maailma

Pantu täytäntöön:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2020	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset komissiolle:</p> <p>Suositus 1: Soveltuvin toimenpitein olisi varmistettava, että kansainväliset järjestöt sallivat tilintarkastustuomioistuimelle kattavan, rajoittamattoman ja nopean pääsyn tarkastustoiminnassa tarvittaviin asiakirjoihin, jotta se voi hoitaa SEUT-sopimuksen mukaista tehtäväänsä, eikä saa pelkästään lukuoikeutta aineistoon.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppuun mennessä.</p>		<p>Komissio tehosti kyseistä asiakirjojen saatavuutta koskevaa viestintää kansainvälisten järjestöjen kanssa. Osa kansainvälisistä järjestöistä, kuten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö, YK:n lastenrahasto (UNICEF), Maailman terveysjärjestö (WHO), Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO), Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (UNDP) ja Maailmanpankkiryhmä, antaa edelleen vain lukuoikeuden todentaviin asiakirjoihin tai ei anna mahdollisuutta tutustua kaikkiin pyydettyihin tausta-asiakirjoihin.</p>
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset NEAR-pääosastolle:</p> <p>Suositus 1: Komission olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki maksusitoumukset tai ennakkomaksut, joita koskevat kulut edunsaajat ovat rahoituskertomuksissaan ilmoittaneet aiheutuneiksi, vähennetään ennen maksujen suorittamista tai ennakkomaksujen kirjanpidollista selvittämistä.</p> <p>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppuun mennessä</p>		

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset NEAR-pääosastolle:</p> <p>Suositus 2:</p> <p>Komission olisi vahvistettava valvontamenettelyjä, kun budjettitukitoimia varten laaditaan rahoitussopimuksia; tarkoituksena on, että rahoitussopimuksissa asetettaisiin selkeät ehdot, jotka koskevat varojen siirtoa edunsaajamaan valtionkassan tilille keskuspankkiin ja sovellettavaa valuuttakurssia; ehtojen kohdalla olisi noudatettava budjettitukea koskevia ohjeita.</p> <p>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppuun mennessä</p>		
2021	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset NEAR-pääosastolle:</p> <p>Suositus 3:</p> <p>Komission olisi ilmoitettava jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen perusjoukon ulkopuolelle jätettyjen sopimusten tyyppi ja arvo vuotta 2022 koskevassa toimintakertomuksessa ja tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuotta 2022 koskevassa toimintakertomuksessa</p>		

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2022	<p>Tilintarkastustuomioistuimen suositukset NEAR-pääosastolle:</p> <p>Suositus 4: Komission olisi tehostettava valvontaa, jotta voidaan estää ehdotusten sääntöjenvastainen muuttaminen sopimuksentekovaiheessa, kun avustuksia myönnetään ehdotuspyynnön perusteella.</p> <p>Toteuttamisen tavoiteajankohta: Kesäkuu 2024</p>		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

10. luku

EU:n yleinen hallinto

Sisällys

	Kohta
Johdanto	10.1.–10.2.
Lyhyt kuvaus	10.3.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10.4.–10.5.
Toimien sääntöjenmukaisuus	10.6.–10.20.
Tarkastettuja tapahtumia koskevat huomautukset	10.7.–10.18.
Euroopan parlamentti	10.8.–10.12.
Euroopan unionin neuvosto	10.13.
Euroopan komissio	10.14.–10.15.
Euroopan ulkosuhdehallinto	10.16.
Euroopan alueiden komitea	10.17.
Euroopan tietosuojavaltuutettu	10.18.
Valvontajärjestelmiä koskevat huomautukset	10.19.–10.20.
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	10.21.
Johtopäätös ja suositukset	10.22.–10.25.
Johtopäätös	10.22.
Suosituks	10.23.–10.25.
Liitteet	
Liite 10.1 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan yleinen hallinto	

Johdanto

10.1. Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyn* otsakkeeseen 7 "EU:n yleinen hallinto" liittyvät havainnot. *Kaaviossa 10.1* esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä EU:n toimielinten ja elinten menoista vuonna 2023.

Kaavio 10.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

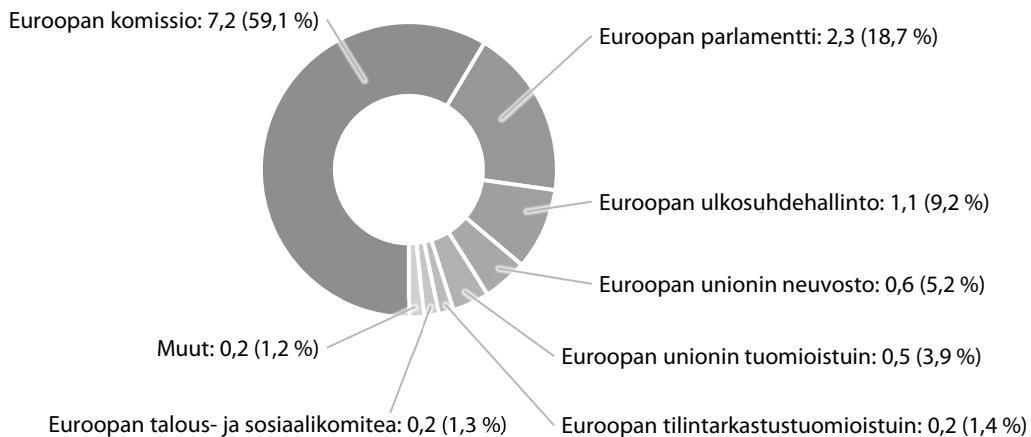


EU:n yleinen hallinto
12,3 miljardia euroa (6,4 % EU:n talousarvion menoista)



(mrd. euroa)

Vuoden 2023 maksujen jakautuminen toimielimittäin

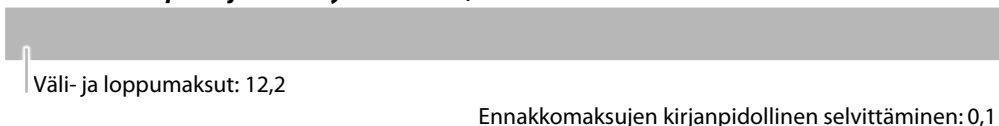


Vuoden 2023 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin

Maksut – yhteensä 12,3



Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 12,3



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2023 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

10.2. Tilintarkastustuomioistuin raportoi erikseen EU:n virastoista ja muista EU:n elimistä sekä Eurooppa-kouluista. Tilintarkastustuomioistuimen näistä elimistä laatimat erityisvuosikertomukset julkaistaan tilintarkastustuomioistuimen [verkkosivustolla](#). Tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia tehdä tilintarkastusta Euroopan keskuspankissa.

Lyhyt kuvaus

10.3. Hallintomenoja ovat muun muassa henkilöstömenot ja eläkemenot. Niiden osuus hallintomenojen kokonaismäärästä oli vuonna 2023 noin 70 prosenttia. Lisäksi hallintomenoja ovat kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset ovat jo useamman vuoden ajan osoittaneet, että hallintomenoissa riski on yleisesti ottaen alhainen.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10.4. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi *liitteessä 1.1* esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän monivuotisen rahoituskehysten (MRK) otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2023:

- a) *70 tapahtumasta* koostuvan tilastollisesti edustavan otoksen MRK-otsakkeen eri menoista; tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen *virhetaso* sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten
- b) Euroopan parlamentin valvontajärjestelmät, erityisesti *varainhoitoasetuksessa* määriteltujen sisäisen valvonnan standardien, riskienhallinnan ja keskeisten valvontamenettelyjen täytäntöönpanon, myös maksuihin kohdistettavat ennako- ja jälkitarkastukset.
- c) *sääntöjenmukaisuutta* koskevat tiedot, jotka kaikki EU:n toimielimet ja elimet (muun muassa hallintomenoista pääasiallisesti vastaavat komission pääosastot ja yksiköt¹) olivat esittäneet *vuotuisissa toimintakertomuksissaan* ja jotka oli myöhemmin otettu komission *vuotuiseseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

10.5. Tilintarkastustuomioistuimen omat menot tarkastaa ulkoinen tarkastaja².

¹ Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto Brysselissä (OIB) ja Luxemburgissa (OIL) sekä digitaalisten palvelujen pääosasto.

² ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Toimien sääntöjenmukaisuus

10.6. Tarkastetuista 70 tapahtumasta 21 (30 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa viiden virheen perusteella, että virhetaso on alle olennaisuusrajan.

Tarkastettuja tapahtumia koskevat huomautukset

10.7. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan parlamenttia, Euroopan unionin neuvostoa, Euroopan komissiota, Euroopan ulkosuhdehallintoa, Euroopan alueiden komiteaa ja Euroopan tietosuojavaltuutettua. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä ongelmia Euroopan unionin tuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tai Euroopan oikeusasiamiehen kohdalla. Tilintarkastustuomioistuimen ulkoinen tarkastaja ei ilmoittanut erityisistä ongelmista.

Euroopan parlamentti

10.8. Tilintarkastustuomioistuimen poimimassa 16 tapahtuman otoksessa kaksi tapahtumaa liittyi EU-tason poliittisille ryhmille suoritettuihin maksuihin ja yksi tapahtuma liittyi poliittiselle puolueelle suoritettuun maksuun. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi [vuosikertomuksen 2022](#) kohdassa 10.9, Euroopan parlamentin puhemiehistön hyväksymät, parlamentin poliittisten ryhmien *määrärahojen* hallinnointia koskevat sisäiset säännöt³ eivät edelleenkään olleet varainhoitoasetuksen mukaiset. Säännöissä ei vaadita käyttämään avoimia tai *rajoitettuja hankintamenettelyjä* raha-arvoltaan suurten sopimusten yhteydessä vaan edellytetään *neuvottelumenettelyjä*. Tämä rajoittaa kilpailua.

³ Päätös talousarvion momentin 400 määrärahojen käytöstä, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 4 päivänä heinäkuuta 2022.

10.9. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2023, että kahdesta tarkastuksen kohteena olleesta poliittisesta ryhmästä kumpikin oli tehnyt kyseisenlaisen raha-arvoltaan suuren sopimuksen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että kahdessa muussa tapauksessa poliittinen ryhmä ei noudattanut Euroopan parlamentin sääntöjä⁴, sillä ryhmät eivät pyytäneet riittävästi tarjouksia. Yhdessä näistä tapauksista parlamentin hallinto ei riittävällä tavalla koordinoanut erään puitesopimuksen mahdollista hyödyntämistä. Tämä johti siihen, ettei hankintamenettely ollut asianmukainen.

10.10. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kahdessa poliittiselle ryhmälle suoritettussa maksussa ilmeni virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Virheet koskevat seuraavia tapauksia: päätöstä sopimuksen tekemisestä ei relevanttien menettelyjen puuttuessa ollut dokumentoitu asianmukaisesti; matkakulut oli korvattu kiinteämääräisinä ilman riittävää evidenssiä kulujen tosiasiallisesta aiheutumisesta; toimituksia oli tilattu puhelimitse pitämättä niistä virallisesti kirjaa.

10.11. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastettua Euroopan tason poliittista puoluetta koskevassa maksutapahtumassa virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Erään toimeksisaajan kanssa oli tehty koronapandemian aikana ilman uutta hankintamenettelyä uusi sopimus, joka merkittävästi muutti tarjottujen palvelujen luonnetta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niin ikään, ettei asianomaisella poliittisella puolueella ollut erityisiä menettelyjä, joilla olisi ehkäisty eturistiriidat puolueen hankintamenettelyissä.

10.12. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi puutteita myös kahdessa hankintamenettelyssä 13 muun tarkastamansa tapahtuman yhteydessä. Niiden joukossa oli tapaus, jossa Euroopan parlamentti käynnisti tietynmallisia leasing-ajoneuvoja koskevan tarjouskilpailun. Hankintamenettelyyn sisältyi hinta- ja laatuksiteereitä, mutta se ei antanut tarjoajille mahdollisuutta ehdottaa vaihtoehtoisia malleja.

⁴ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

Euroopan unionin neuvosto

10.13. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tarkastamissaan maksuissa yhtään *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä*. Eräessä kiinteistöjen kunnossapitoon liittyvässä tapauksessa neuvosto teki puitesopimuksen enintään kymmenen vuoden ajaksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yli neljän vuoden kesto oli perusteltu sopimuksen luonteen vuoksi. Sitä, että kestoksi asetettiin nimenomaan kymmenen vuotta, ei kuitenkaan perusteltu selkeästi, kun *sitoumus* tehtiin.

Euroopan komissio

10.14. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastamissaan 26 maksussa kaksi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä. Yhdessä niistä komissio oli jättänyt soveltamatta EU:n verohuojennusta, johon työntekijä oli oikeutettu perhelisien yhteydessä. Syynä oli virhe tietyissä IT-järjestelmissä, joten on olemassa riski, että samantyyppinen virhe ilmeni myös muissa maksuissa. Toisessa tapauksessa rakennustöistä oli maksettu suhteellisen pieni määrä liikaa, sillä sovellettu hinta oli korkeampi kuin sopimuksessa sovittu hinta.

10.15. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin neljä virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Eräessä tapauksessa komissio teki oikeudellisen sitoumuksen energiantoimituksesta ennen talousarviositoumusta eikä kirjannut tapausta poikkeuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksen, jossa eläkekansio ei sisältänyt hiljattain annettua elossaolotodistusta eläkkeellä olevan henkilön kumppanista. Elossaolotodistus tarvitaan, kun halutaan osoittaa, että oikeus etuuksien nauttimiseen jatkuu. Yhdessä tapauksessa uusimmat tiedot virkamiehen oikeudesta perhe- ja lapsilisään olivat vuodelta 2020. Viivästykset tällaisten tietojen saamisessa ja tarkistamisessa lisäävät perusteettomien maksujen riskiä. Samoin kuin neuvoston osalta raportoidussa tapauksessa (ks. kohta **10.13**), tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei sen tutkiman (tietoteknisen) sopimuksen kesto (11 vuotta) ollut perusteltu riittäväällä tavalla.

Euroopan ulkosuhdehallinto

10.16. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevan virheen yhdessä tutkimistaan 13 maksusta. Pätevää hankintamenettelyä ei ollut toteutettu ennen vuokrasopimuksen tekemistä EU:n edustustoa varten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin teki kuusi havaintoa, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Ne liittyivät EU:n edustustojen hankintamenettelyihin: muuan muassa tarjoajien valitsemista ja tarjousten arviointia koskevilla menetelmillä oli puutteita ja oikeudellisia sitoumuksia oli tehty ennen talousarviositoumuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että eräässä maassa sijaitsevista EU:n edustuston tiloista maksettiin vuokra toisessa maassa olevalle pankkitilille ja että tämä toinen maa mainitaan EU:n virallisessa luettelossa, joka koskee veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita. Tämä ei ole johdonmukaista sen kanssa, että EU pyrkii edistämään hyvää hallintotapaa verotusalailla.

Euroopan alueiden komitea

10.17. Samoin kuin neuvoston osalta raportoidussa tapauksessa (ks. kohta [10.13](#)), tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kiinteistöjen kunnossapitoa koskevan sopimuksen kesto (10 vuotta) ei ollut perusteltu riittävällä tavalla yhdessä tilintarkastustuomioistuimen tutkimista kahdesta tapahtumasta.

Euroopan tietosuojavaltuutettu

10.18. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimassa tapahtumassa oli kyse palkkaan liittyvästä maksusta. Tarkastuksen ajankohtana tilanne oli se, että henkilöstön jäsenen ilmoittamat tuoreimmat perhe- ja lapsilisiin liittyvät tiedot olivat vuodelta 2020. Viivästykset tällaisten ilmoitusten saamisessa ja tarkistamisessa lisäävät perusteettomien maksujen riskiä.

Valvontajärjestelmiä koskevat huomautukset

10.19. Tilintarkastustuomioistuin tutki Euroopan parlamentin valvontajärjestelmiä keskittyen niihin neljään pääosastoon, joissa menot ovat suurimmat (ks. kohta [10.4b](#)). Toimintatavat, joita nämä pääosastot sovelsivat menojen ennako- ja jälkitarkastuksiin, erosivat toisistaan. Ennakkotarkastusten intensiteetti riippui menojen tyypistä ja huomioon otetuista riskitekijöistä. Ennakkotarkastustavan suunnittelua tai havaittujen virheiden luokittelun yhdenmukaistamista varten ei kuitenkaan ollut yhteisiä menetelmiä. Jälkitarkastukset ovat vapaaehtoisia. Neljästätoista pääosastosta kuusi raportoi jälkitarkastustensa *tuloksista* vuoden 2022 vuosikertomuksessaan. Tarkastuksen kohteena olleissa pääosastoissa käytetyissä jälkitarkastusmenetelmissä ei aina täsmennetty, miten määritetään asianmukainen otoskoko tai miten jälkitarkastustulosten *vaikutus* olisi esitettävä *tulojen ja menojen hyväksyjien* allekirjoittamassa *vuotuisessa vahvistuslausumassa*.

10.20. Euroopan parlamentti on tehnyt aloitteita *petosten* ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Näistä mainittakoon puhemieshistön päätös väärinkäytösten paljastamisesta sekä pääsihteerin päätökset taloudellisten *sääntöjenvastaisuuksien* käsittelystä, petoksia koskevaa tietoisuutta käsittelevästä sisällöstä parlamentin intranetissä, koulutuksen järjestämisestä ja etiikkaan liittyvistä toimista. Joissakin pääosastoissa sovellettiin petostentorjuntastrategioita, mutta Euroopan parlamentissa ei ole toimielimen tason petostentorjuntastrategiaa, jolla olisi koordinoitu toimia koko organisaatiossa.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

10.21. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien vuotuisten toimintakertomusten mukaan virhetasot eivät olleet olennaisia. Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen omia tarkastushavaintoja (ks. kohta [10.6](#)).

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

10.22. Tilintarkastustuomioistuimen saama ja tässä luvussa esittämä tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että EU:n yleisen hallinnon yhteydessä virhetaso ei ollut olennainen.

Suosituks

10.23. *Liitteessä 10.1* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, jossa arvioitiin vuoden 2020 vuosikertomuksessa Euroopan parlamentille ja komissiolle esitettyjä suosituksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kumpikin suositus oli pantu täytäntöön joiltakin osin.

10.24. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissaan 2021 ja 2022 Euroopan parlamentille antamissa suosituksissa⁵ oli kyse poliittisia ryhmiä koskevista maksumäärärahoista. Vuodelta 2023 tekemiensä havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nuo suositukset ovat edelleen erittäin ajankohtaisia.

10.25. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tarkastustyönsä perusteella seuraavaa:

Suositus 10.1 – Euroopan parlamentin on vahvistettava toimiaan petosten torjumiseksi





Euroopan parlamentin olisi jo toteuttamiensa petostentorjuntatoimien pohjalta kehitettävä toimielimen kattava petostentorjuntastrategia ja varmistettava, että strategiaa sovelletaan koko organisaatiossa.


Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä

⁵ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 10.19, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 9.20.

Liitteet

Liite 10.1 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan yleinen hallinto

Pantu täytäntöön  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2020	<p>Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että</p> <p>Suositus 1:</p> <p>Euroopan parlamentti toteuttaa tarvittavat muutokset varmistaakseen, että se maksaa päivärahan ainoastaan niille parlamentin jäsenille, jotka ovat siihen oikeutettuja.</p>		<p>Euroopan parlamentin hallinto ehdotti puhemiehistölle, että nykyinen paperilla oleva läsnäololista korvataan biometrisiin tekijöihin perustuvalla järjestelmällä. Puhemiehistö päätti lokakuussa 2023, että toimivaltaiset yksiköt tekisivät asiassa lisäarvioinnin. Parlamentin hallinto esitti uuden ehdotuksen helmikuussa 2024. Puhemiehistö teki päätöksen kulkukorttiin perustuvasta järjestelmästä, jota täydennetään vapaaehtoisella biometrisellä järjestelmällä. Päätökseen sisältyy myös mahdollisuus osoittaa läsnäolo jatkossakin nykyisen paperilla olevan läsnäololistan avulla. Parlamentin hallinto pani parhaillaan täytäntöön tätä uutta järjestelmää.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2020	<p>Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että</p> <p>Suositus 2:</p> <p>komissio parantaa perhelisien hallinnointijärjestelmäänsä tehostamalla johdonmukaisuuden tarkastuksia, joita se kohdistaa henkilöstön antamiin, muista lähteistä saatuja etuuksia koskeviin ilmoituksiin. Komission olisi myös pyrittävä lisäämään henkilöstön tietoisuutta asiasta.</p>		<p>Komissio on lisännyt asianomaisia tarkastuksia tekevän tiimensä kapasiteettia ja kehitti parhaillaan automaattisiin kontrolleihin perustuvaa järjestelmää, joka ei vielä ollut toimintavalmis. Tarkastushavainnot vuodelta 2023 osoittavat, että näihin lisiin kohdistuvia tarkastuksia on edelleen kehitettävä.</p>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11. luku

Elpymis- ja palautumistukiväline

Sisällys

	Kohta
Johdanto	11.1.–11.10.
Elpymis- ja palautumistukivälineen lyhyt kuvaus	11.1.–11.8.
Toimintapolitiikan tavoitteet	11.3.
Hallinto- ja valvontakehys	11.4.–11.6.
Täytäntöönpanon tila	11.7.–11.8.
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	11.9.–11.10.
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta	11.11.–11.15.
Tilintarkastustuomioistuimen arvio maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta	11.16.–11.28.
Tiettyjä välitavoitteita/tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi	11.20.
Jotkin toimenpiteet aloitettiin ennen tukikelpoisuusaikaa, ja toisten toimenpiteiden yhteydessä korvattiin toistuvia kansallisia talousarviomenoja ilman asianmukaisia perusteita	11.21.–11.25.
Välitavoitteita ja tavoitteita ei ole aina määritelty selkeästi	11.26.–11.28.
Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastukseen valituista valvontajärjestelmistä	11.29.–11.43.
Komission jälkitarkastuksissa on edelleen joitakin puutteita	11.29.–11.32.
Jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä edelleen puutteita	11.33.–11.42.
Puutteita maksupyynnössä	11.43.
Moitteettomaan varainhoitoon liittyvät ongelmat	11.44.–11.47.

Vuotuiset toimintakertomukset ja vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus	11.48.–11.50.
Johtopäätökset ja suositukset	11.51.–11.53.
Johtopäätökset	11.51.–11.52.
Suosituksset	11.53.
Liitteet	
Liite 11.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät	
Liite 11.2 – Tarkastustulokset	
Liite 11.3 – Aiempien suositusten seuranta	

Johdanto

Elpymis- ja palautumistukivälineen lyhyt kuvaus

11.1. *Elpymis- ja palautumistukiväline* perustettiin [asetuksella \(EU\) 2021/241](#) (jäljempänä 'asetus'), joka tuli voimaan 19. helmikuuta 2021. Siihen tehtiin helmikuussa 2023 muutos, joka sallii jäsenvaltioiden lisätä elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa *REPowerEU-luvun*¹. Elpymis- ja palautumistukivälineestä on tuettu uudistuksia ja investointeja jäsenvaltioissa alkaen covid-19-pandemian alusta helmikuussa 2020 (1. helmikuuta 2022 lähtien REPowerEU:n tapauksessa), ja välineen toiminta jatkuu vuoteen 2026 asti.

11.2. Elpymis- ja palautumistukivälinettä rahoitettiin alun perin 723 miljardin euron rahoitustuella, jota ei makseta takaisin (jäljempänä 'avustukset') (338 miljardia euroa), ja lainoina (385 miljardia euroa). Vuoden 2023 loppuun mennessä oli sidottu 648 miljardia euroa, joka koostui 356,8 miljardista eurosta avustuksia ja 290,9 miljardista eurosta lainoja. Tämä määrä ei sisällä REpowerEU:ta koskevaa muutosta. Elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja voitiin hakea elokuuhun 2023 asti, joten 94,5 miljardin euron määrä ei ole enää saatavilla lainoihin.

Toimintapolitiikan tavoitteet

11.3. Elpymis- ja palautumistukivälineen päätavoitteena on lieventää covid-19-pandemian taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia ja samalla parantaa jäsenvaltioiden talouksien selviytymiskykyä ja varautumista tuleviin haasteisiin esimerkiksi nopeuttamalla niiden etenemistä kohti vihreää ja digitaalista siirtymää. REPowerEU-suunnitelma – EU:n vastaus maailmanlaajuisiin energiamarkkinoiden häiriöihin, jotka johtuvat Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta – lisäsi uuden tavoitteen lopettaa EU:n riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista muuttamalla EU:n energiajärjestelmää.

¹ Asetus (EU) 2023/435.

Hallinto- ja valvontakehys

11.4. Komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon suoraan hallinnointia, mikä tarkoittaa, että komissio on suoraan vastuussa sen täytäntöönpanosta. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävät maksut edellyttävät, että jäsenvaltiot saavuttavat tyydyttävästi *välitavoitteet* ja *tavoitteet*, jotka on asetettu niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisestä tehtyjen *neuvoston täytäntöönpanopäätösten*² liitteissä. Lisäksi vaatimuksena on, että tavoitteita tai välitavoitteita, jotka jäsenvaltio on aiemmin saavuttanut tyydyttävästi, ei ole myöhemmin kumottu ja että päällekkäistä rahoitusta koskevaa periaatetta ei ole rikottu. Asetuksessa säädettyihin tukikelpoisuusehtoihin kuuluvat muun muassa tukikelpoisuusajan ja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen sekä se, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja³. Jäsenvaltiot voivat pyytää maksuja enintään kaksi kertaa vuodessa, jos ne antavat riittävät todisteet siitä, että asiaan liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi. Niiden on myös toimitettava maksupyyntöjen mukana yhteenveto tilintarkastuksista ja johdon vahvistuslausuma annetuista tiedoista.

11.5. Komission valvontajärjestelmän on varmistettava, että elpymis- ja palautumistukivälineen mukaiset maksut ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia, mikä riippuu pääasiassa välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Tätä varten komission valvontajärjestelmissä säädetään jäsenvaltioiden maksupyyntöjen alustavista arvioinneista (ennakkotarkastuksista) ja jäsenvaltioissa maksamisen jälkeen suoritettavista jälkitarkastuksista.

11.6. Koska komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarviosta⁴, sen on myös saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus siitä, että EU:n taloudellisia etuja suojellaan tehokkaasti. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön valvontajärjestelmiä, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet ovat EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisia erityisesti *petosten*, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen osalta. Komissio voi tehdä *rahoitusoikaisuja* (tuen määrän alentaminen tai jo maksettujen varojen takaisinperintä), jos se havaitsee

² Asetus (EU) 2021/241, 24 artiklan 2 kohta.

³ Ks. edellä mainittu asetetus, 5 ja 9 artikla, 17 artiklan 2 kohta sekä 24 artiklan 3 kohta.

⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 317 artikla.

- o EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia vakavia sääntöjenvastaisuuksia, joita jäsenvaltio ei ole korjannut, tai
- o rahoitus- tai lainasopimuksissa määritettyjen velvoitteiden vakavia rikkomisia.

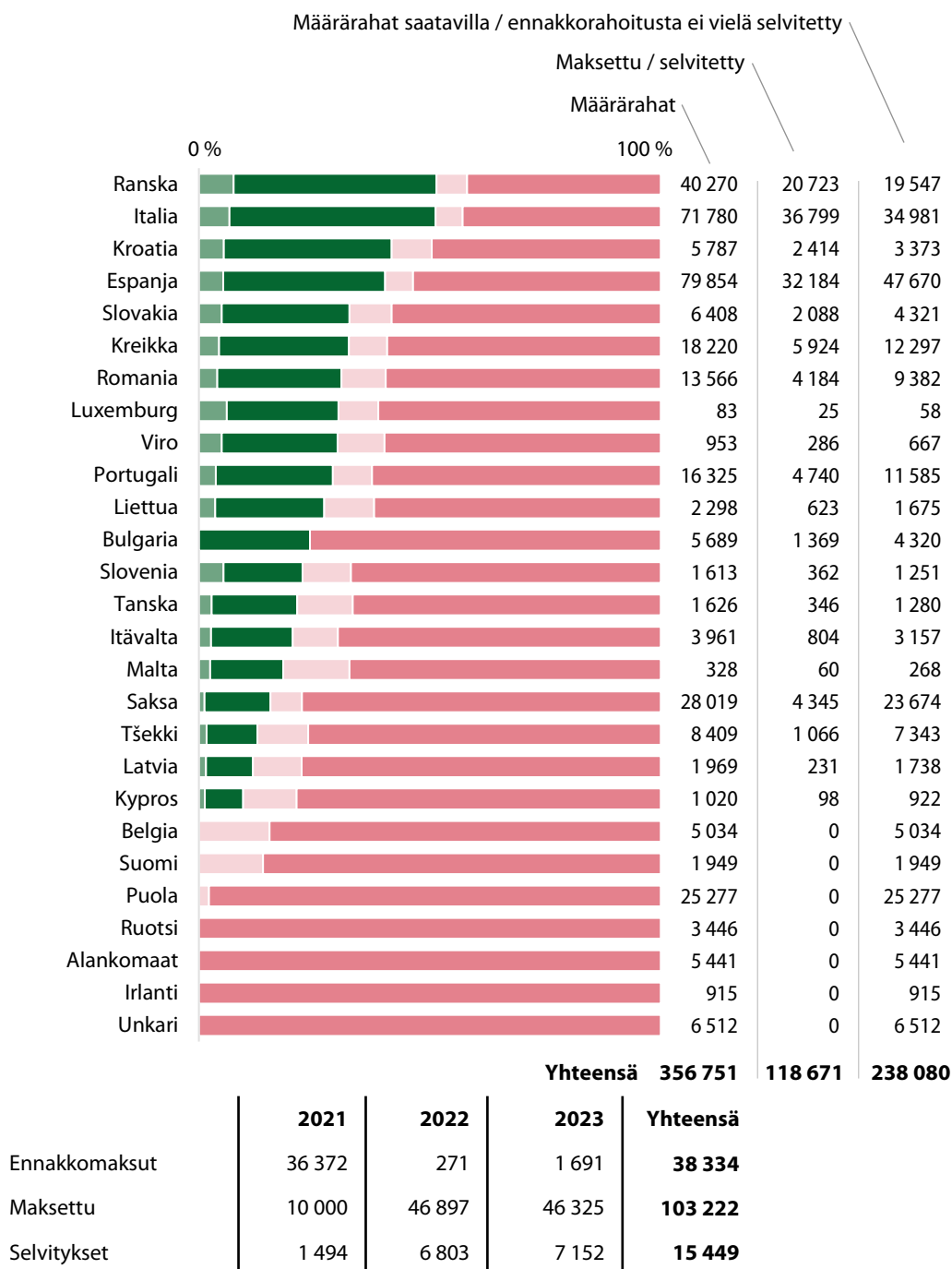
Täytäntöönpanon tila

11.7. Vuoden 2023 loppuun mennessä neuvosto oli hyväksynyt kaikki jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmat, ja 22 jäsenvaltiota oli saanut ennakkomaksuja. Kaikki jäsenvaltiot olivat 1. helmikuuta 2024 mennessä esittäneet pyyntöjä elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa muuttamiseksi (23:een sisältyi REPowerEU-luku), jotka neuvosto hyväksyi. Vuoden 2023 loppuun mennessä komissio oli suorittanut 37 avustusmaksua (yhden vuonna 2021, 13 vuonna 2022 ja 23 vuonna 2023). Näiden maksujen määrä oli yhteensä 141,6 miljardia euroa, mukaan lukien 22,7 miljardia euroa, joita ei ole vielä tarkastettu ja hyväksytty. Tämä tarkoittaa, että täytäntöönpanoaste oli 33,3 prosenttia vuoden 2023 lopussa; elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokausi päättyy vuonna 2026 (ks. [kaavio 11.1](#)). Jäsenvaltioiden *lopullisille tuensaajille*⁵ maksamista kokonaismääristä ei ole saatavilla tietoja.

⁵ [Erityiskertomus 13/2024](#) ”Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö: Toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja siten myös elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy edelleen viivästyksiä ja riskejä”, kohdat 53–54.

Kaavio 11.1 – Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuskaksujen edistymisen jäsenvaltioittain, tilanne 31. joulukuuta 2023

(milj. euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11.8. Vuonna 2023 komission alustavissa arvioinneissa todettiin kahden avustusmaksupyynnön osalta, että viittä välitavoitetta ja tavoitetta ei ole saavutettu tyydyttävästi. Komissio keskeytti ne osittain tästä syystä.

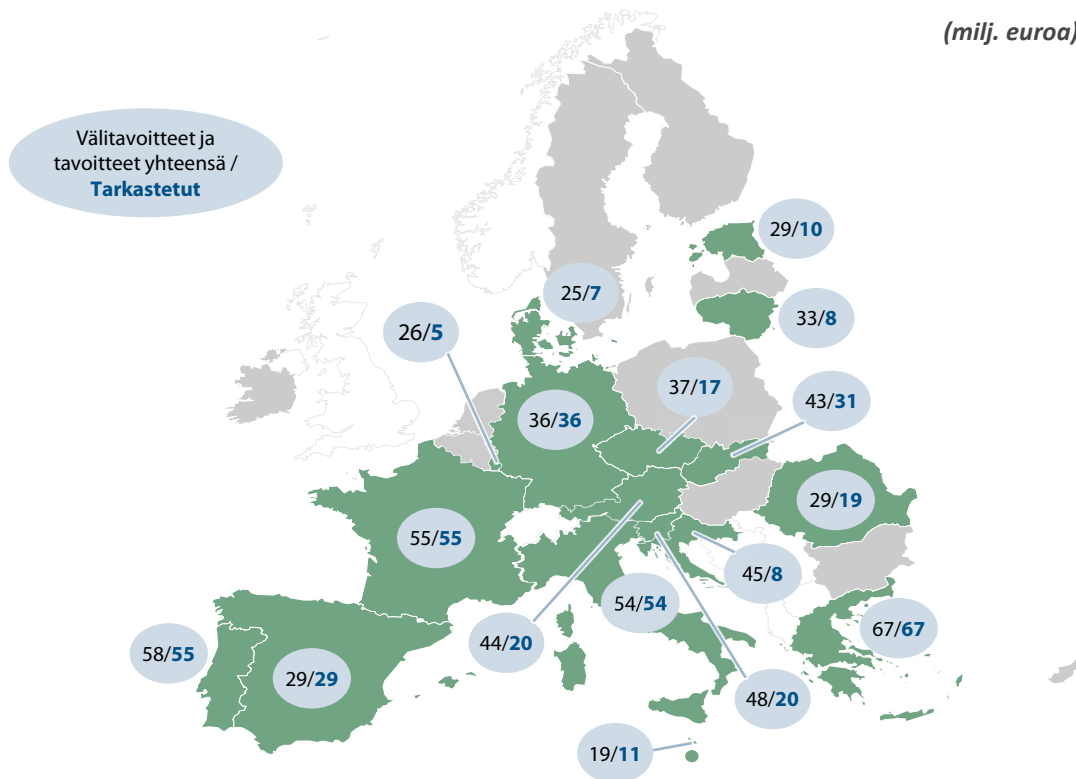
- o Liettuan osalta komissio katsoi, että kaksi 33 välitavoitteesta ei täyty tyydyttävästi ja keskeytti 26,2 miljoonan euron maksun. Liettuan kuuden kuukauden kuluessa keskeyttämisestä toteuttamien toimien perusteella komissio totesi, että yksi välitavoite oli saavutettu tyydyttävästi ja toinen osittain. Se suoritti 17,5 miljoonan euron maksun, mikä vähensi Liettuan elpymis- ja palautumistukivälineen tukea 8,7 miljoonalla eurolla.
- o Portugalin osalta komissio katsoi, että kahta välitavoitetta ja yhtä tavoitetta 40 välitavoitteesta/tavoitteesta ei ollut saavutettu tyydyttävästi, ja suoritti 1 874,5 miljoonan euron osittaisen maksun 37:stä tyydyttävästi saavutetusta välitavoitteesta ja tavoitteesta. Samalla komissio keskeytti 810,4 miljoonan euron maksun, joka koski niitä kolmea välitavoitetta/tavoitetta, joita ei ollut saavutettu tyydyttävästi. Portugalin kuuden kuukauden kuluessa keskeyttämisestä toteuttamien toimien perusteella komissio totesi, että molemmat välitavoitteet ja tavoite oli saavutettu tyydyttävästi.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

11.9. Vuoden 2023 elpymis- ja palautumistukivälineen menot olivat 53,5 miljardia euroa, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi kaikki 23 avustusmaksua, joiden kokonaismäärä oli 46,3 miljardia euroa, ja asiaan liittyvän yhteensä 7,2 miljardin euron ennakkomaksujen *kirjanpidollisen selvittämisen*. Nämä 23 avustusmaksua ja ennakkomaksujen selvitystä (jäljempänä 'elpymis- ja palautumistukivälineen menot') suoritettiin 17 jäsenvaltiolle, ja ne koskivat 542:ta välitavoitetta ja 135:tä tavoitetta (ks. [kaavio 11.2](#)). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei kata elpymis- ja palautumistukivälineen lainaosiota (ks. [liite 11.1](#)).

Kaavio 11.2 – Tarkastetut välitavoitteet ja tavoitteet, jotka ovat vuoden 2023 elpymis- ja palautumistukivälineen menojen perustana

(milj. euroa)



Jäsenvaltio	Välitavoitteet yhteensä	Tavoitteet yhteensä	Tarkastetut välitavoitteet	Tarkastetut tavoitteet	Menot
Tšekki	31	6	11	6	1 067
Tanska	23	2	5	2	346
Saksa	28	8	28	8	4 345
Viro	28	1	9	1	286
Kreikka (*)	63	4	63	4	3 949
Espanja	24	5	24	5	6 897
Ranska	16	39	16	39	12 217
Kroatia	32	13	2	6	805
Italia (*)	41	13	41	13	13 810
Liettua	33	0	8	0	623
Luxemburg	24	2	3	2	25
Malta	16	3	8	3	60
Itävalta	40	4	16	4	805
Portugali (*)	35	23	33	22	4 104
Romania	28	1	18	1	2 147
Slovenia (*)	45	3	17	3	361
Slovakia (*)	35	8	23	8	1 629
Yhteensä	542	135	325	127	53 476

(*) Vuonna 2023 suoritettiin useita maksuja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11.10. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi *liitteessä 11.1* esitettyä tarkastustapaa ja tutki elpymis- ja palautumistukiväliseen vuoden 2023 menojen sääntöjenmukaisuutta koskevaa lausuntoa varten seuraavia tekijöitä:

- a) vuonna 2023 suoritettuihin 23 avustusmaksuun sisältyneet 325 välitavoitetta ja 127 tavoitetta sen arvioimiseksi, täyttävätkö ne maksu- ja tukikelpoisuusehdot; tähän arviointiin sisältyivät
 - i) komission alustavien arviointien asiakirjatarkastus, johon sisältyi 15 välitavoitetta ja tavoitetta, jotka liittyvät jäsenvaltioiden tarkastus- ja valvontajärjestelmiin
 - ii) tarkastuskäynnit kuuteen jäsenvaltioon (Tšekki, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia ja Portugali); nämä koskivat 30:tä tavoitetta ja välitavoitetta
- b) viisi komission jälkitarkastusta (Tšekissä, Tanskassa, Kreikassa, Espanjassa ja Itävallassa), joissa oli tarkoituksena arvioida, suoritettiin ne vaikuttavasti siten, että niiden avulla saavutettiin asianmukainen varmuustaso
- c) talouden ja rahoituksen pääosaston (ECFIN) raportointi elpymis- ja palautumistukiväliseen vuoden 2023 menojen sääntöjenmukaisuudesta pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessa* sekä kyseisten tietojen esittämistapa *vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa*.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta

11.11. Elpymis- ja palautumistukivälineen pohjana on kustannuksiin perustumaton rahoitusmalli⁶. Komission jäsenvaltioille suorittamien maksujen pääehtona on ennalta määriteltyjen välitavoitteiden tai tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Lisäksi vaatimuksena on, että tavoitteita tai välitavoitteita, jotka jäsenvaltio on aiemmin saavuttanut tyydyttävästi, ei ole myöhemmin kumottu ja että päällekkäistä rahoitusta koskevaa periaatetta ei ole rikottu. [Asetuksessa](#) säädettyihin tukikelpoisuusehtoihin kuuluvat muun muassa tukikelpoisuusajan ja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen sekä se, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja⁷.

11.12. Vaikka jäsenvaltioilta edellytetään vaikuttavia ja tehokkaita sisäisiä valvontajärjestelmiä⁸, se, että lopullisille tuensaajille ja täytäntöönpanoelimille aiheutuneet menot ovat EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia, ei ole edellytyksenä elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioille suoritetuille maksuille. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koskee jäsenvaltioille maksettujen elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten sääntöjenmukaisuutta, keskitytään siihen, onko ennalta määritellyt välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi ja täytyivätkö [asetuksessa](#) määritellyt tukikelpoisuusedellytykset.

11.13. Kuten aiempina vuosina on raportoitu, tämä eroaa merkittävästi⁹ EU:n talousarvion muita osa-alueita koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöstä, jossa tilintarkastustuomioistuin arvioi kaikkien asiaankuuluvien EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamista lopullisten tuensaajien tasolle saakka (esimerkiksi aiheutuneiden kulujen tukikelpoisuutta sekä *valtioneutukea ja julkisia hankintoja* koskevien sääntöjen noudattamista). [Kaaviossa 11.3](#) vertaillaan tekijöitä, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkastaa koheesiomenojen ja elpymis- ja

⁶ [Varainhoitoasetus](#), 125 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohta.

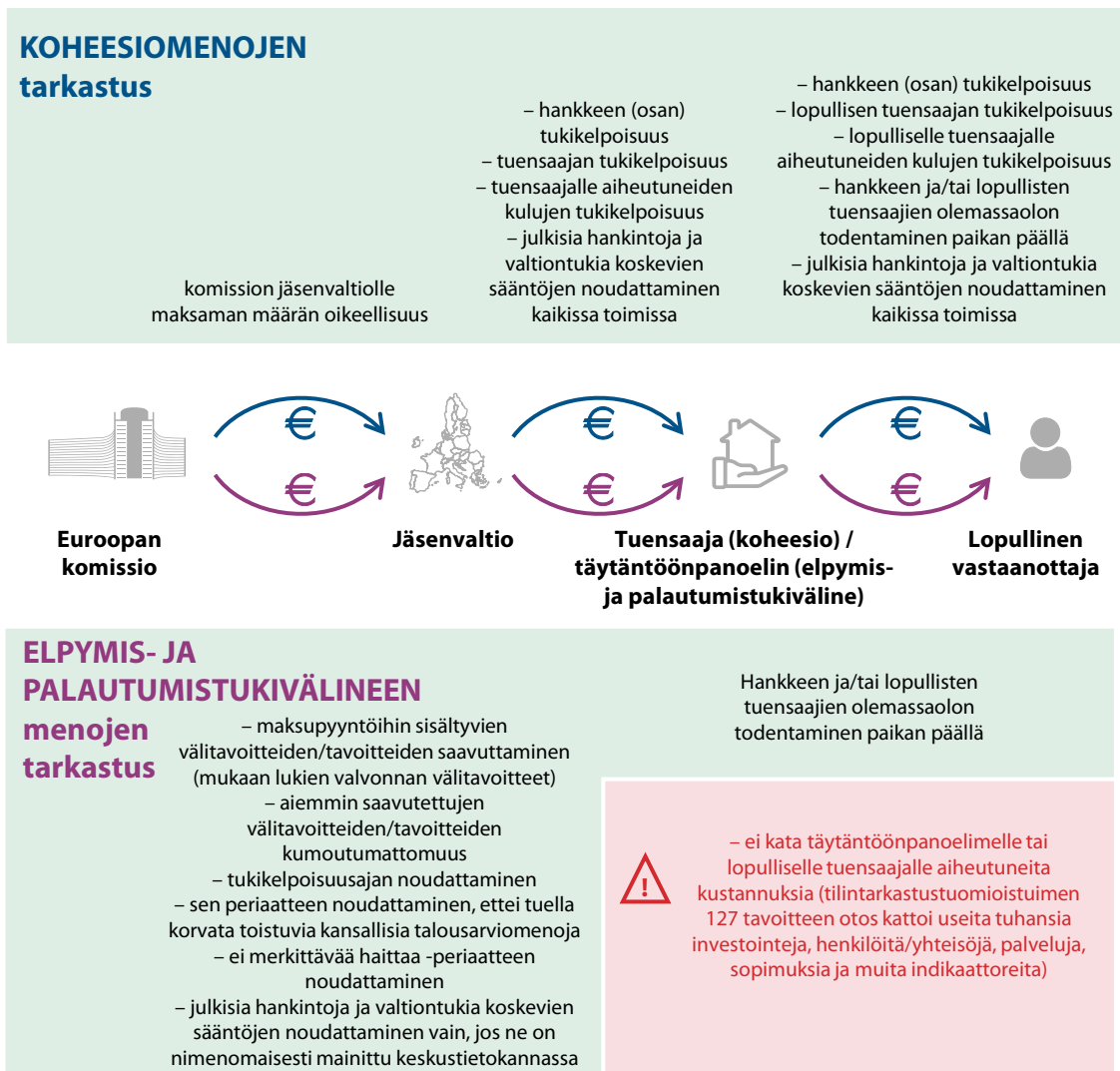
⁷ [Asetus \(EU\) 2021/241](#), 5 ja 9 artikla, 17 artiklan 2 kohta ja 24 artiklan 3 kohta.

⁸ Ks. [edellä mainittu aset](#), 22 artikla.

⁹ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), kohta XXXVII.

palautumistukivälineen menojen osalta, ja havainnollistetaan eroja näitä kahta osa-aluetta koskevassa työssä.

Kaavio 11.3 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö, joka liittyy koheesiomenojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuuteen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11.14. Elpymis- ja palautumistukivälineen tukea varten jäsenvaltioiden oli toimitettava suunniteltujen uudistusten ja investointien kustannusarviot, joiden pohjalta komissio arvioi niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmia. Maksut jäsenvaltioille eivät kuitenkaan ole sidoksissa elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten toimenpiteiden arvioituihin kustannuksiin eivätkä lopullisille tuensaajille aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin. Asetuksen mukaan jäsenvaltiot eivät ole velvollisia antamaan maksupyyntöjensä yhteydessä tietoja välitavoitteiden tai tavoitteiden toteuttamisen aiheuttamista menoista lopullisille tuensaajille. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei arvioida, ovatko välitavoitteen tai tavoitteen toteuttamisen todelliset kulut oikeassa suhteessa elpymis- ja palautumistukivälineen maksuun tai sen arvioituihin kustannuksiin. Tämä on toinen ero verrattuna tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön muilla EU:n talousarvion osa-alueilla.

11.15. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin aiemmassa kertomuksessaan¹⁰, että elpymis- ja palautumistukivälineen valvontajärjestelmä tarjoaa EU:n tasolla vain rajallisesti tietoa siitä, ovatko elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetut investointihankkeet EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tämä vaikuttaa varmuuteen, jonka komissio voi antaa, ja johtaa EU:n tason tilivelvollisuusvajeeseen. Käynnissä olevassa tarkastuksessa tarkastetaan parhaillaan komission toimia tällä alalla (ks. kohta [11.49](#)) ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä, joilla varmistetaan EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattaminen.

¹⁰ Erityiskertomus 07/2023, ”Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä”.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta

11.16. Asetuksen¹¹ mukaan komission olisi arvioitava maksupyynnöt ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Komission ja jäsenvaltioiden tekemissä rahoitussopimuksissa¹² komissiolle annetaan oikeus lykätä arviointia tapauksissa, joissa se ilmoittaa jäsenvaltiolle, että niiden on toimitettava tärkeitä lisätietoja tai tehtävä merkittäviä oikaisuja maksupyyntöön.

11.17. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, miten kauan komissiolta kului vuonna 2023 suoritettujen avustuskasujen alustavaan arviointiin ja havaitsi, että se oli noudattanut kahden kuukauden määräaika vain kolmen (avustus)maksun arvioinnissa yhteensä 23 maksusta. Viivästyksset johtuivat pääasiassa jäsenvaltioiden pyynnöistä keskeyttää arviointi lisätietojen antamiseksi. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan anneta asetuksessa tai rahoitussopimuksessa.

11.18. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 325 välitavoitetta ja 127 tavoitetta ja havaitsi niistä 16:ssa seikkoja, joilla on taloudellisia vaikutuksia (ks. [liite 11.2](#)). Nämä havainnot koskivat 23:sta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta seitsemää (ja niihin liittyviä ennakkomaksujen selvityksiä).

11.19. Elpymis- ja palautumistukivälineellä on oma varainkäyttömallinsa, ja lisäksi maksujen keskeyttämistä koskevissa komission menetelmissä¹³ sovelletaan usein harkinnanvaraisia kriteereitä, mikä saattaa johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei esitä *virhetasoa*, joka olisi verrattavissa muihin EU:n menoaloihin (ks. [liite 11.1](#)). Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin arvioi, että näiden määrällisten havaintojen taloudellinen vähimmäisvaikutus ylittää

¹¹ Asetus (EU) 2021/241, 24 artiklan 3 kohta.

¹² Rahoitussopimus, 6 artiklan 4 kohta.

¹³ KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä (COM(2023) 99), liite 2.

tilintarkastustuomioistuimen asettaman *olennaisuusrajan*. *Kaaviossa 11.4* eritellään maksu- ja tukikelpoisuusehtojen rikkomista koskevat havainnot.

Kaavio 11.4 – Määrällisten havaintojen erittely



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tiettyjä välitavoitteita/tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi

11.20. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin, että kuuteen maksuun liittyi yhteensä seitsemän välitavoitetta ja tavoitetta, joita ei ollut saavutettu tyydyttävästi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikkia välitavoitteen tai tavoitteen edellyttämiä osatekijöitä ei ollut täytetty ja että näiden puuttuvien tekijöiden osuus oli hyvin vähäistä hyväksyttävää poikkeamaa suurempi (ks. *laatikko 11.1*). Komissio oli kuitenkin suorittanut asianomaiset maksut. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission arvioinnissa 14 muuta puutetta, jotka eivät vaikuttaneet arvioinnin yleiseen oikeellisuuteen.

Laatikko 11.1

Esimerkki tavoitteesta, jota ei ole saavutettu tyydyttävällä tavalla

Italian tavoite M1C1-9 – ”Tuki turvarakenteiden uudistamiseen T1”

Tavoitteen kuvaus Italian keskustietokannassa:

‘Vähintään viisi vahvistustoimea, joilla parannetaan kansallisen kyberturvallisuuslinjan ja verkko- ja tietojärjestelmäsektorien turvallisuusrakenteita. ...’

Jäsenvaltio toimitti seitsemän raporttia osoitukseksi turvallisuusrakenteita koskevien vahvistustoimien vahvistamisesta. Raportteihin sisältyi kyberturvallisuustason analyysi, riski- ja vaikutusanalyysi, mutta NIS 2 -direktiivissä pidetään näitä toimia ainoastaan yhtenä kymmenestä osatekijästä, joita tarvitaan verkkojen turvallisuuteen ja tietojärjestelmiin kohdistuvan riskin hallintaan.

Komissio piti näitä seitsemää raporttia vahvistustoimina.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että kuusi näistä seitsemästä raportista eivät olleet parannuksia sisäiseen seurantaan ja valvontaan liittyviin valmiuksiin, vaan ainoastaan analyysi kyseisistä valmiuksista. Toimenpiteet tarjosivat perustan kyberpuolustuksen vahvistamista koskeville suunnitelmille, mutta eivät olleet vahvistustoimia, joilla olisi saatettu turvallisuusrakenteet ajan tasalle keskustietokannan vaatimusten mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että myös joitakin Itävallelle, Tšekille, Ranskalle, Kreikalle ja Portugalille suoritettujen maksujen välitavoitteita/tavoitteita ei ollut saavutettu tyydyttävästi.

Jotkin toimenpiteet aloitettiin ennen tukikelpoisuusaikaa, ja toisten toimenpiteiden yhteydessä korvattiin toistuvia kansallisia talousarviomenoja ilman asianmukaisia perusteita

11.21. Asetuksessa säädetään seuraavista kahdesta tärkeimmästä tukikelpoisuusehdosta, jotka määrittävät elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavien toimenpiteiden ajoituksen ja luonteen:

- a) tukikelpoisia ovat ainoastaan toimenpiteet, jotka alkoivat aikaisintaan 1. helmikuuta 2020¹⁴
- b) elpymis- ja palautumistukivälineen varoilla ei saa korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa¹⁵.

11.22. Asetuksessa ei säädetä lisäкитеereistä, joiden perusteella voitaisiin määritellä, mitä tarkoitetaan toimenpiteen ”aloituksella” tai ”toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamisella”. Komissio arvioi näiden vaatimusten täyttymistä suunnitelmien hyväksymisajankohtana. Komissio katsoo ohjeissaan¹⁶, että tukivälineestä voidaan tukea toimenpiteitä vain, jos toimenpiteiden täytäntöönpano (josta kulut aiheutuvat) on alkanut aikaisintaan 1. helmikuuta 2020 ja toimenpiteet kuuluvat erottamattomana osana suunnitelmien sisältämään investointiin/uudistukseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo sen sijaan, että toimenpiteen aloituspäivän olisi oltava ensimmäisen (oikeudellisen) *sitoumuksen* päivämäärä, koska se on jo toiminnan aloitus sopimuksen tai rahoituspäätöksen muodossa. Lisäksi ei ole selvää, kuinka toimenpiteen alkaminen olisi arvioitava uudistuksen kohdalla.

¹⁴ Asetus (EU) 2021/241, 17 artiklan 2 kohta.

¹⁵ Ks. edellä mainittu asetus, 5 artiklan 1 kohta.

¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Guidance to member states – Recovery and resilience plans”, SWD(2021) 12 final.

11.23. Kun on kyse toistuvista kansallisista talousarviomenoista, komissio erottelee jäsenvaltioille niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmista antamissaan ohjeissa¹⁷ toistuvat ja kertaluonteiset kulut ja viittaa hallintomenoihin, kuten henkilöstökuluihin ja toimintakuluihin. Se katsoo esimerkiksi, että toistuvat infrastruktuurin ylläpitokustannukset eivät ole tukikelpoisia mutta että investoinnit parannuksiin, mukaan lukien erittäin laaja tai myöhässä oleva kunnossapito, voidaan katsoa tapauskohtaisesti tukikelpoisiksi.

11.24. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljän maksun osalta, että yhteensä viiteen tavoitteeseen ja yhteen välitavoitteeseen liittyvät toimet aloitettiin ennen helmikuuta 2020. Näitä välitavoitteita/tavoitteita ei olisi siksi pitänyt rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä (ks. [laatikko 11.2](#)).

Laatikko 11.2

Esimerkki tukikelpoisuusajan noudattamatta jättämisestä

Ranska, tavoite 3–7 – ”Ajojohtimet”

Tavoitteen kuvaus Ranskan keskustietokannassa:

Asennetut uudet ajojohtimet kilometreinä (yhteensä).

Tavoitteen saavuttamisen tueksi Ranskan viranomaiset toimittivat komissiolle luettelon seitsemästä rautatiehankkeesta, joiden puitteissa asennettiin 233,9 kilometriä uutta sähköä siirtävää ilmajohtoa (”ajojohtimia”). Ostotilausten perusteella tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tilaukset neljälle hankkeelle, jotka kattavat 155 kilometrin ajojohtimen rakentamisen, tehtiin ennen helmikuuta 2020.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa tukikelpoisuusaikaa ei noudatettu, myös Tšekille, Italialle ja Itävallalle suoritettavissa maksuissa.

¹⁷ Edellä mainittu asiakirja.

11.25. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kolmella välitavoitteella korvattiin toistuvia kansallisia talousarviomenoja ilman asianmukaisia perusteluja (ks. *laatikko 11.3*).

Laatikko 11.3

Esimerkki toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamisesta

Itävallan välitavoite 134 – ”Neljäs rakennuskulttuuriraportti”

Välitavoitteen kuvaus Itävallan keskustietokannassa:

Neljäs rakennuskulttuuriraportti on julkaistu. Siinä vahvistetaan Itävallan rakennuskulttuurin uudistusohjelma tuleville vuosille ja hahmotellaan konkreettisia toimenpiteitä rakennuskulttuuriohjelmaa varten.

Itävallan liittohallituksen tilaama neljäs rakennuskulttuuriraportti on jatkoa Itävallan parlamentin vuonna 2005 käynnistämälle aloitteelle. Aloite edellyttää, että raportti julkaistaan uudelleen toistuvasti (viiden vuoden välein) sellaisten toimenpiteiden edistämiseksi, joilla kehitetään ja levitetään toivottavia ratkaisuja ja käytäntöjä rakennuskulttuurin alalla Itävallassa. Ensimmäiset kolme raporttia julkaistiin vuosina 2006, 2011 ja 2017.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rakennuskulttuuria koskevien raporttien kehittäminen ja julkaiseminen on toistuvaa toimintaa, joka on toteutettava viiden vuoden välein ja joka on tähän mennessä rahoitettu kansallisista talousarviomenoista. Lisäksi raportti ei ollut merkittävästi parantunut aiempiin raportteihin verrattuna. Siihen ei olisi siksi pitänyt saada rahoitusta elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Kreikan ja Maltan maksuissa tapauksia, joissa elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettiin toistuvia kansallisia talousarviomenoja.

Välitavoitteita ja tavoitteita ei ole aina määritelty selkeästi

11.26. Rahoitusmallissa, jossa maksujen edellytyksenä on, että aiemmin asetetut välitavoitteet ja tavoitteet on toteutettu tyydyttävällä tavalla, selkeät ja yksiselitteiset indikaattorit ja ”tyydyttävän” saavuttamisen selkeä määritelmä ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta maksujen sääntöjenmukaisuutta voidaan arvioida luotettavasti. Jos välitavoitteet ja tavoitteet on määritelty epäselvästi, myös niiden toteutumisen arviointiperusteet ovat epäselvät.

11.27. Asetuksessa ei säädetä kriteereistä sanan "tydyttävästi" tulkitsemiseksi. Komission ohjeiden¹⁸ mukaan tyydyttävä saavuttaminen tarkoittaa, että – lukuun ottamatta hyvin vähäisiä poikkeamia (esimerkiksi jos tavoite alitetaan alle viidellä prosentilla) – vaatimukset on täytetty (ks. [liite 11.1](#)). Arvioidessaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista komissio hyväksyy hyvin vähäiset poikkeamat sisällössä, muodossa, ajoituksessa ja asiayhteydessä. Siksi tilintarkastustuomioistuin käyttää tarkastuskriteerinä näitä hyvin vähäisiä poikkeamia. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että kyseisestä elpymis- ja palautumistukivälineestä suoritettavasta maksusta riippuen hyväksytyjä poikkeamia vastaava maksun osuus voi olla useita miljoonia euroja. Lisäksi laadullisten kriteerien tyydyttävän saavuttamisen arviointiin liittyy paljon harkinnanvaraisuutta, joka johtaa useisiin erilaisiin mahdollisiin tulkintoihin siitä, onko välitavoite/tavoite täytynyt tyydyttävästi.

11.28. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmassa kertomuksessa¹⁹ korostanut riskiä siitä, että elleivät välitavoitteet ja tavoitteet ole selkeitä, niiden saavuttamista on vaikea arvioida tai alkuperäistä tavoitetta ei ehkä saavuteta. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komission olisi varmistettava tulevien suunnitelmien tarkistusten yhteydessä, että välitavoitteet ja tavoitteet ovat riittävän selkeitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2023 elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan työnsä aikana, että sen otoksessa oli 15 tapausta, joissa välitavoitteet tai tavoitteet oli määritelty epämääräisesti (tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 12:ssa näistä tapauksista komissio havaitsi ja dokumentoi nämä heikkoudet alustavassa arvioinnissaan) ([laatikko 11.4](#)).

¹⁸ COM(2023) 99, liite 1.

¹⁹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 11.36 ja suositus 11.2.
[Eryiskertomus 21/2022](#): ”Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä”, kohta 82.
[Eryiskertomus 26/2023](#): ”Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta”.

Laatikko 11.4

Esimerkki riittämättömästi määritellystä välitavoitteesta

Espanjassa välitavoite 2 – ”Muutokset tekniseen rakennussäännöstöön ja pienjännitesähkötekniikkaa koskevaan asetukseen sekä kuninkaan asetuksen hyväksyminen julkisten latauspalvelujen sääntelystä”.

Tavoitteen kuvaus Espanjan keskustietokannassa:

Saatetaan voimaan ...ii) pienjännitesähkötekniikkaa koskevaan asetukseen tehtävät muutokset, joilla integroidaan asetukseen velvoitteita koskien sellaisten pysäköintialueiden latausinfrastruktuuria, jotka eivät liity rakennukseen

Välitavoite muun muassa edellyttää muutoksia piensähkötekniikkaa koskevaan lainsäädäntöön. Siihen ei kuitenkaan sisälly velvoitetta asentaa latauspisteitä pysäköintialueille, jotka eivät liity rakennukseen. Siinä ei kuitenkaan täsmennetä veloitteen laajuutta etenkään asennettavien latauspisteiden lukumäärän tai suhteellisen määrän osalta. Näin ollen mitkä tahansa muutokset, olivatpa ne kuinka vaatimattomia tahansa, riittäisivät välitavoitteen tyydyttävään saavuttamiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastukseen valituista valvontajärjestelmistä

Komission jälkitarkastuksissa on edelleen joitakin puutteita

11.29. *Varainhoitoasetuksen*²⁰ ja jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen rahoitussopimusten mukaisesti jälkitarkastuksilla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan toimiin liittyviä virheitä sen jälkeen, kun toimet on hyväksytty. Näiden tarkastusten tavoitteena on tarkastaa komission suorittamien maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus varmistamalla maksupyyntöön sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen.

11.30. Komissio suoritti vuonna 2023 kahdeksan välitavoitteiden ja tavoitteiden jälkitarkastusta arvioidakseen, missä määrin kymmenen tavoitetta ja kahdeksan välitavoitetta oli saavutettu. Osa näistä tarkastuksista yhdistettiin järjestelmätarkastuksiin. Komissio totesi, että kaikki välitavoitteet ja tavoitteet oli saavutettu tyydyttävästi. Vuonna 2024 komissio jatkoi välitavoitteisiin/tavoitteisiin kohdistuvia jälkitarkastuksia ja tarkasti tällöin vuonna 2023 suoritettuja maksuja.

11.31. Tilintarkastustuomioistuin totesi [vuoden 2022 vuosikertomuksessaan](#)²¹, että jälkitarkastusmenettelyissä ei tarkasteta, onko tavoitteita, jotka on aiemmin arvioitu saavutetuiksi, kumottu maksun suorittamisen jälkeen tai noudattavatko toimenpiteet tukikelpoisuusaikaa koskevaa kriteeriä sekä periaatetta, jonka mukaan maksulla ei korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Asiaa koskeva tilintarkastustuomioistuimen suositus on tähän mennessä pantu täytäntöön vain joiltakin osin (ks. [liite 11.3](#)).

11.32. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission työtä viidessä jälkitarkastuksessa, joissa arvioitiin kymmentä välitavoitetta/tavoitetta (jotka koskivat Tšekkiä, Tanskaa, Kreikkaa, Espanjaa ja Itävaltaa). Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio päivitti tarkastusstrategiaansa sisällyttämällä siihen aiemmin saavutettujen tavoitteiden kumoamisen tarkistamisen mutta ei sen tarkistamista, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Tilintarkastustuomioistuimen

²⁰ [Varainhoitoasetus](#), 74 artiklan 6 kohta.

²¹ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), kohta 11.46 ja suositus 11.1.

tarkastuksen ajankohtana komissio ei kuitenkaan ollut vielä päivittänyt tarkastusten tarkistuslistojaan niin, että ne sisältäisivät kumoamisen tarkistamisen.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jälkitarkastuksiin sisältyi joitakin tukikelpoisuusajan noudattamista koskevia tarkastuksia, mutta niissä pidettiin kulujen aiheutumisaikana päivää, jona toimenpide oli aloitettu, eikä päivää, jona asianomainen oikeudellinen sitoumus tehtiin (ks. kohta [11.21](#)). Näin ollen jälkitarkastuksessa ei havaittu, että yhdessä tavoitteessa tukikelpoisuusajaa koskeva edellytys ei täyttynyt. Toisen tavoitteen kohdalla tilintarkastustuomioistuin puolestaan havaitsi, että jälkitarkastus perustui puutteellisiin tietoihin.

Jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä edelleen puutteita

11.33. Koska jäsenvaltioiden seuranta- ja valvontajärjestelmiä ei ollut kokonaisuudessaan perustettu elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisaikankohtaan mennessä²², komissio otti käyttöön erityisiä välitavoitteita/tavoitteita (jäljempänä *'valvonnan välitavoitteet'*) valvontajärjestelmien puutteiden tai heikkouksien korjaamiseksi. Valvonnan välitavoitteissa edellytettiin, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön lisätoimenpiteitä ennen ensimmäistä maksua.

11.34. Aluksi komissio edellytti 16 jäsenvaltiolta erityisiä valvonnan välitavoitteita. Kansallisten elvytys- ja kriisinvratkaisusuunnitelmien vuoden 2023 tarkastuksen yhteydessä komissio lisäsi kymmenen uutta valvonnan välitavoitetta seitsemälle jäsenvaltiolle, jotta ne korjaisivat valvontajärjestelmissään äskettäin havaitut puutteet. Näillä seitsemällä jäsenvaltiolla ei joko ollut mitään valvonnan välitavoitteita, jotka liittyivät niiden ensimmäisiin maksupyyntöihin (Tanska, Kypros, Itävalta ja Portugali) tai ne eivät olleet vielä jättäneet ensimmäistä maksupyyntöään (Belgia, Irlanti ja Suomi). Lisäksi kolmella ensiksi mainitulla jäsenvaltiolla (Tanska, Kypros ja Itävalta) ei ollut erityistä täytäntöönpanon määräaika, joten nämä välitavoitteet on pantava täytäntöön vasta, kun jäsenvaltio esittää seuraavan maksupyyntönsä (odotettu tapahtuvan vuonna 2024).

²² Erityiskertomus 21/2022, kohdat 102–104.

11.35. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yleisesti ottaen valvonnan välitavoitteiden käyttöönotto merkitsee sitä, että kyseiset järjestelmät eivät olleet täysin toimivia silloin, kun suunnitelmia alettiin toteuttaa. Niissä jäsenvaltioissa, joissa toisen tai kolmannen maksun suorittamisen ehtona oli valvonnan välitavoitteiden saavuttaminen, valvontajärjestelmien puutteet muodostavat riskin EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle ja vaikuttavat mahdollisesti menojen sääntöjenmukaisuuteen.

11.36. Tilintarkastustuomioistuin arvioi 15:n valvonnan välitavoitteen täytäntöönpanoa kuudessa jäsenvaltiossa (Tšekki, Viro, Liettua, Luxemburg, Portugali ja Slovenia). Vaikka tilintarkastustuomioistuimen työn tarkoituksena ei ole antaa lausuntoa siitä, kuinka *vaikuttavia* elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia koskevat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat yleisesti ottaen, se pystyi näin arvioimaan näiden järjestelmien keskeisiä osia. Tilintarkastustuomioistuin tai komissio yksilöivät seuraavat puutteet kahdessa jäsenvaltiossa (Tšekki ja Liettua):

- a) saavuttamatta jääneiden välitavoitteiden/tavoitteiden edistymisestä ei ole saatavilla tietoja
- b) varojen lopullisia saajia, toimeksisaajia, alihankkijoita sekä tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen keräämiseen käytetyissä järjestelmissä oli puutteita (Liettua).

11.37. Viime vuoden tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että valvonnan välitavoitteiden vaatimukset ja yksityiskohtaisuus vaihtelivat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Tšekissä, Liettuassa, Luxemburgissa ja Sloveniassa valvonnan välitavoitteet edellyttävät, että käytössä on tietorekisterijärjestelmä (tietojen kirjaaminen ja täytäntöönpanon edistymisen seuranta), kun taas Virossa valvonnan välitavoite on elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan oikeudellisen kehyksen voimaantulo. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin vuoden 2022 vuosikertomuksessaan horisontaalisen puutteen, joka kohdistui viiteen jäsenvaltioon (Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Italia ja Romania) mutta jolla voi olla vaikutuksia kaikkien jäsenvaltioiden järjestelmiin. Puute koski ulkomaisten yritysten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen keruuta. Tšekissä, Espanjassa, Liettuassa ja Luxemburgissa havaittiin tänä vuonna samanlaisia puutteita.

11.38. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti myös puutteet, jotka se oli havainnut arvioidessaan vuoden 2022 maksuihin liittyvien valvonnan välitavoitteiden täytäntöönpanoa (Espanja, Ranska ja Kroatia), ja totesi, ettei niitä ole korjattu (ks. [laatikko 11.5](#)).

Laatikko 11.5

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2022 raportoimat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien puutteet ovat edelleen olemassa

Espanja: Raportointijärjestelmässä ei ole täydellisiä tietoja toteutumattomien välitavoitteiden/tavoitteiden edistymisestä eikä tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista, EU:n rahoituslähteistä ja maksetuista määristä.

Ranska: Hallinnointi- ja raportointijärjestelmää ei ole liitetty muihin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden hallintaan tarkoitettuihin tietojärjestelmiin. Koska kansalliselle elpymis- ja palautumistukiohjelmalle ei ole erillistä integroitua tietojärjestelmää, tiedonkulkua ei ole automatisoitu, mikä aiheuttaa riskin tietojen laadulle.

Kroatia: Tietovarastojärjestelmä ei vielääkään pysty toimittamaan tietoja ehdotuspyynnöistä, jotka johtivat sopimuksentekoon ennen järjestelmän käyttöönottoa.

11.39. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio antoi varauman sisältäviä lausuntoja valvontajärjestelmistä tai välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta kolmessa neljästä jälkitarkastuskertomuksesta, jotka olivat saatavilla tarkastuksen ajankohtana (Kreikka, Kroatia ja Slovakia). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana saatavilla olleiden tarkastuskertomusluonnosten (Tšekki, Tanska, Espanja, Luxemburg) ja Itävallan loppukertomuksen (josta annettiin vakiomuotoinen lausunto) yhteydessä tehtiin seuraavat havainnot (ks. [taulukko 11.1](#)). Osaa kertomusluonnoksissa esitetyistä havainnoista saatetaan muuttaa siihen mennessä, kunnes loppukertomukset on laadittu.

Taulukko 11.1 – Jälkitarkastuksissa havaitut puutteet

	Kyseessä olevien jäsenvaltioiden määrä
Puutteet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa	
Puutteet eturistiriitoja, kaksinkertaista rahoitusta, petoksia ja korruptiota koskevissa tarkastuksissa	7
EU:n ja kansallisten sääntöjen (julkiset hankinnat ja valtiontuki mukaan luettuina) tai "ei merkittävää haittaa" -periaatteen noudattamisen kohdistetut tarkastukset laadultaan tai määrältään riittämättömiä	6
Epäilty petostapaus	1
Arachnen puutteellinen tai vähäinen käyttö riskien havaitsemisvälineenä	2
Puutteet maksupyynnössä	
Ilmoitetut hankkeet tai erät tukeen oikeuttamattomia	1
Puutteet kansallisten tarkastuselinten suorittamissa tarkastuksissa (virheellinen arviointi, metodologiset heikkoudet jne.)	3
Puutteellinen tai heikko <i>kirjausketju</i> tai tiedonhallintaprosessi	7
Muut puutteet (myös tietovarastojärjestelmässä)	
Riittämätön tiedonkeruu, toisin kuin asetuksen 22 artiklan 2 kohdan d alakohdassa on säädetty	4
Hallinnollisten valmiuksien tai selkeän organisaatorakenteen puute	2
Julkisuussääntöjen noudattamatta jättäminen	5

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi, joka perustuu komission jälkitarkastuskertomuksiin.

11.40. Sekä komission että tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien täytäntöönpanossa on edelleen puutteita. Tämä vaarantaa maksupyyntöjen perustana olevien täydellisten ja tarkkojen tietojen saatavuuden, kyseisiin pyyntöihin pääsyn valvontaa varten ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tämä on huolestuttavaa, koska jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä on keskeinen rooli EU:n taloudellisten etujen tehokkaan suojelun varmistamisessa²³.

²³ Asetus (EU) 2021/241, 22 artiklan 1 kohta.

11.41. EU:n taloudellisten etujen suojaamisen osalta tilintarkastustuomioistuin korosti edellisessä kertomuksessa, että komission on saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus kansallisten järjestelmien vaikuttavuudessa petosten, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja korjaamisessa²⁴. Tämä tarkoittaa sitä, että koheesipolitiikan rahastoihin verrattuna komissio tukeutuu enemmän jäsenvaltioiden järjestelmiin. Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että koheesipolitiikan rahastoihin verrattuna elpymis- ja palautumistukivälineen varoihin liittyvistä petoksista ilmoittamisessa ei käytetä yhtenäistettyä ja keskitettyä lähestymistapaa²⁵. Jäsenvaltioiden on raportoitava epäillyistä petoksista yhdennetyn tietojärjestelmän sijasta jokaisen maksupyynnön liitteenä olevassa johdon vahvistuslausumassa. Ei kuitenkaan ole selkeitä ohjeita siitä, milloin epäillyistä petoksesta olisi tarkalleen ottaen ilmoitettava, onko olemassa ilmoituskyynnys ja mitä vakiotietoja kustakin tapauksesta ja toteutetuista korjaavista toimenpiteistä olisi ilmoitettava²⁶.

11.42. Yksi petosriskiä koskeva keskeinen indikaattori on havaittujen petosten laajuus. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuoden 2023 loppuun mennessä jäsenvaltioiden toimittamissa johdon vahvistuslausumissa ei ollut raportoitu yhdestäkään epäilyistä petoksesta. Ainoat saatavilla olevat EU:n tason tiedot havaittujen petosten suuruusluokasta ovat peräisin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) vuoden 2023 vuosikertomuksesta. EPPOna oli vuoden 2023 loppuun mennessä vireillä 206 aktiivista elpymis- ja palautumistukivälineen varoja koskevaa tutkimusta, jotka koskivat mahdollisia arviolta yli 1,8 miljardin euron vahinkoja. Nämä 206 vireillä olevaa tutkimusta koskevat kymmentä jäsenvaltiota, ja noin 75 prosenttia niistä koskee tapauksia Italiassa. EPPOn esittämät luvut vahvistavat, että elpymis- ja palautumistukivälineeseen kohdistuu petosriski. Ne myös asettavat kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden toimittamien vahvistuslausumien luotettavuuden havaituista petoksista ja toteutetuista korjaavista toimenpiteistä raportoinnin osalta.

²⁴ Katsaus 01/2023: Koheesipolitiikan ja elpymis- ja palautumistukivälineen kautta myönnettävä EU:n rahoitus: Vertaileva analyysi, kohta 107.

²⁵ Erityiskertomus 07/2023, kohdat 80–81.

²⁶ Edellä mainittu asiakirja.

Puutteita maksupyynnössä

11.43. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmen jäsenvaltion (Kreikka, Malta ja Portugali) tarkastusviranomaiset eivät olleet maksupyyntöjen komissioon lähettämisen ajankohtaan mennessä saattaneet päätökseen tarkastustyötään, jota ne tekivät vahvistuslausumiin ja maksupyyntöihin liitettyjen tarkastusten tiivistelmien osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kahdeksan tapausta, joissa viiden jäsenvaltion viranomaisten johdon vahvistuslausumiinsa sisällyttämien tietojen luotettavuudessa ilmeni ongelmia. Vahvistuslausumien tarkoituksena on antaa varmuus siitä, että maksupyyntöjen mukana toimitetut tiedot ovat täydellisiä, paikkansapitäviä ja luotettavia²⁷. Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa sisällytettävä johdon vahvistuslausumiin *varaumia* ja esitettävä komissiolle puuttuvat todisteet. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan sisällyttänyt lausumiin tällaista varaumaa (ks. [laatikko 11.6](#)).

Laatikko 11.6

Esimerkki epäluotettavasta johdon vahvistuslausumasta

Slovenian välitavoite 128 – ”Avustusten myöntäminen aluekehitystä tukeville hankkeille”

Tavoitteen kuvaus Slovenian keskustietokannassa:

Avustuksen myöntäminen hankkeille, joilla tuetaan aluekehitystä investoimalla kiinteään aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen. Hankkeille myönnetään avustuksia aluekehityksen edistämiseksi annetun lain perusteella ja noudattaen ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta koskevia teknisiä ohjeita (2021/C58/01) käyttämällä poissulkemisluettoa ja vaatimalla asiaa koskevan EU:n ja kansallisen ympäristölainsäädännön noudattamista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vain kaksi kolmesta varojen myöntämistä koskevasta päätöksestä tehtiin ennen maksupyyntöä, kun taas kolmas päätös tehtiin komission alustavan arvioinnin aikana. Johdon vahvistuslausumaan ei sisällynyt varaumaa, jossa olisi tuotu esiin, että välitavoite täyttyi vain osittain.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäluotettavia johdon vahvistuslausumia myös Itävaltalalle, Kreikalle, Portugalille ja Romanianlle suoritetuissa maksuissa.

²⁷ Asetus (EU) 2021/241, 22 artiklan 2 kohdan c alakohta.

Moitteettomaan varainhoitoon liittyvät ongelmat

11.44. Tässä luvun osassa käsitellään ongelmia, jotka eivät liity suoraan tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausumaan* vaan tuovat esiin puutteita toimenpiteiden, välitavoitteiden ja tavoitteiden suunnittelussa. Erityiskertomuksissa²⁸ annetaan kattavampi kuva elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevista moitteettoman varainhoidon näkökohdista.

11.45. Välitavoitteiden ja tavoitteiden olisi mitattava jäsenvaltioiden edistymistä näiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien investointien ja uudistusten toteuttamisessa – ja siten elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa. Jotta voidaan varmistaa, että nämä välitavoitteet ja tavoitteet ovat merkityksellisiä ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia, on tärkeää, että ne kattavat asianomaisen uudistuksen tai investoinnin kaikki keskeiset osatekijät, erityisesti uudistuksen tai investoinnin valmiiksi saattamisen²⁹.

11.46. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi välitavoitteiden ja tavoitteiden otoksessa (ks. kohta **11.10**) yhteensä 14 uudistus- tai investointitapausta, joissa välitavoitteet tai tavoitteet eivät kattaneet uudistusten tai investointien kaikkia osatekijöitä tai valmiiksi saattamista. Tämä tarkoittaa, että elpymis- ja palautumistukivälineestä voidaan suorittaa maksu, vaikka siihen liittyvää uudistusta tai investointia ei toteuteta kokonaisuudessaan (ks. **laatikko 11.7**).

²⁸ Erityiskertomus 21/2022: ”Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä”.

Erityiskertomus 26/2023: ”Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta”.

Erityiskertomus 13/2024: Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö: ”Toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja siten myös elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy edelleen viivästyksiä ja riskejä”.

²⁹ Erityiskertomus 26/2023, kohdat 30–32.

Laatikko 11.7

Esimerkki uudistuksesta, jota välitavoitteet eivät kata kokonaan

Espanjassa toteutettu uudistus 4 (C28.R4) – Ekologista siirtymää edistävien veroimenpiteiden uudistaminen:

Uudistus sisältää veroimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea vihreää siirtymää. Toimenpiteiden on sisällettävä seuraavat viisi osatekijää: a) jätteen sijoittamisesta kaatopaikoille ja polttolaitoksiin perittävä vero, b) kertakäyttöisten muovipakkauksien verottaminen, c) fluorattujen kasvihuonekaasujen veron muuttaminen, d) liikkuvuuteen liittyviä veroja tai maksuja, kuten tietullit ja ajoneuvojen rekisteröintiverot, e) polttoaineena käytettävien kivennäisöljyjen tukien tarkistus. Toimenpiteiden täytäntöönpano on saatettava päätökseen 30. kesäkuuta 2022 mennessä.

Neljä ensimmäistä osatekijää sisältyvät kolmeen välitavoitteeseen (välitavoitteet 389, 391 ja 390). Viides osatekijä eli polttoaineena käytettävien kivennäisöljyjen tukien tarkistaminen ei sisälly mihinkään välitavoitteeseen tai tavoitteeseen keskustietokannassa. Se, että tämä uudistuksen osatekijä ei sisälly keskustietokannan välitavoitteisiin tai tavoitteisiin, haittaa uudistuksen täytäntöönpanon seurantaa ja lopulta mahdollistaa tilanteen, jossa kaikki uudistukseen liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen maksut suoritettaisiin, vaikka uudistusta ei pantaisikaan täysimääräisesti täytäntöön.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vastaavia tapauksia Ranskalle, Kreikalle, Italialle, Portugalille ja Slovakialle suoritetuissa maksuissa.

11.47. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jäsenvaltion erään investoinnin kustannuksia koskeva arvio, jonka jäsenvaltio sisällytti komissiolle toimittamaansa elpymis- ja palautumissuunnitelmaan, oli huomattavasti suurempi kuin oli tarpeen keskustietokannassa määritellyn investointitavoitteen saavuttamiseksi (ks. [laatikko 11.8](#)). Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltio voisi toteuttaa investoinnin arvioitua pienemmillä varoilla.

Laatikko 11.8

Esimerkki investoinnista, jonka toteutuskustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin kansallisessa suunnitelmassa on arvioitu

Itävallassa tehty investointi ID 4.B.4 – ”Investoinnit yhteisösairaanhoidajien verkoston toteuttamiseen”

... Investointi käsittää yhteisösairaanhoidajien verkoston perustamisen potilaiden lähelle. Hankkeen aikana perustetaan 150 yhteisösairaanhoidajan toimea koko maassa osana pilottihanketta määräaikaisten työsopimusten puitteissa.

Investointi koostuu kahdesta tavoitteesta: 150 yhteisösairaanhoidajan toimen tarjoamisesta ja väliarviointiraportin antamisesta. Keskustietokannan kuvauksessa ei täsmennetty, tulisiko hoitajien olla koko- vai osa-aikaisia, vain että heidän olisi aloitettava työt.

Investoinnin kokonaiskustannuksia koskeva arvio elpymis- ja palautumissuunnitelman liitteessä perustui kokoaikavastaavien sairaanhoidajien kustannuksiin (100 000 euroa vuodessa jokaista sairaanhoidajaa kohden). Työsopimusten mukaan hankkeen seurauksena palkattujen sairaanhoidajien keskimääräinen työaika oli 68 prosenttia kokoaikavastaavasta. Elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitteen epämääräinen määrittely tarkoittaa, että investoinnin kustannukset ovat huomattavasti arvioitua pienemmät.

Vuotuiset toimintakertomukset ja vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

11.48. Komission pääosastot raportoivat pääasiassa vuotuisten toimintakertomusten avulla, onko niillä kohtuullinen varmuus siitä, että valvontamenettelyillä kyetään takaamaan menojen sääntöjenmukaisuus. ECFIN-pääosaston pääjohtaja antaa vuoden 2023 osalta kohtuullisen varmuuden seuraavista kolmesta osatekijästä:

- a) elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2023 maksujen laillisuus
- b) että julkisten hankintojen ja valtiontukien alalla jäsenvaltiot tarkistavat säännöllisesti, onko elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta käytetty kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisesti ja onko uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteissä noudatettu kaikkia sovellettavia sääntöjä, erityisesti petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen osalta³⁰
- c) unionin taloudellisten etujen suojaamisen osalta siitä, että varmuus kattaa seuraavat: elvytys- ja palautumistukivälineestä myönnettävän tuen vähentämisen vastaavassa suhteessa ja kaikkien unionin talousarvioon maksettavien määrien takaisinperimisen tai lainan ennenaikaisen takaisinmaksun pyytämisen, jos kyse on EU:n taloudellisia etuja vahingoittavasta petoksesta, lahjonnasta tai eturistiriidoista, joita jäsenvaltio ei ole korjannut, tai jos rahoitussopimuksista johtuvaa velvoitetta rikotaan vakavasti³¹.

11.49. Aiempien vuosien tapaan komissio ei arvioi kvantitatiivisesti määritettävissä olevaa riskinalaista määrää maksamishetkellä siksi, että mielekkään virhetason määrittäminen on mahdotonta. Komissio määrittää sen sijaan riskitason (matala, keskitasoa tai korkea) kunkin elpymis- ja palautumistukivälineen maksun laillisuudelle ja asianmukaisuudelle *alustavien arvioidensa* tulosten sekä välitavoitteisiin, tavoitteisiin ja raportointijärjestelmiin kohdistamiensa jälkitarkastusten tulosten perusteella. *Vähimmäistason* ylittävien elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen korkean riskitason osalta pitäisi esittää varaus.

³⁰ Asetus (EU) 2021/241, 22 artiklan 2 kohta.

³¹ Ks. edellä mainittu asetus, alaviite 2 ja 22 artiklan 5 kohta.

Komissio arvioi kaikki välitavoitteet ja tavoitteet tyydyttävästi saavutetuiksi ja totesi, että 22 maksua oli vähäriskisiä ja yksi maksu oli riskiltään keskitasoa. ECFIN-pääosaston pääjohtaja antaa varmuuden, että elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2023 maksut ovat lailliset ja sääntöjenmukaiset. Tämä lausunto ei kuitenkaan ole yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuimen omien havaintojen kanssa.

11.50. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiemmassa kertomuksessa³², että elpymis- ja palautumistukivälineen valvontajärjestelmä antoi vain rajallisesti EU:n tason tietoa siitä, ovatko elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetut investointihankkeet EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tämä vaikutti komission antamaan varmuuteen eli johti varmuusvajeeseen. Vuoden 2023 toimintakertomuksen mukaan komissio on päivittänyt elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat tarkastus- ja valvontastrategiansa ja vahvistanut tässä yhteydessä jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin kohdistettavia valvontamenettelyitä. ECFIN-pääosasto ilmoittaa varainhoitovuodelta 2023 antamansa varmuuden yhteydessä ainoastaan, että jäsenvaltiot suorittavat säännöllisiä tarkastuksia. Varmuus ei edelleenkään kata jäsenvaltioiden suorittamien tarkastusten vaikuttavuutta. Tämä on erityisen huolestuttavaa, koska EU:n ja kansallisten sääntöjen, kuten julkisia hankintoja, valtiotukea ja tukilepoisuutta koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen on yleistä muissa EU:n meno-ohjelmissä (ks. **kaavio 1.8**) ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä on puutteita (ks. **taulukko 11.1**).

³² Erityiskertomus 07/2023.

Johtopäätökset ja suositukset

Johtopäätökset

11.51. EU:n yleisen talousarvion menoihin verrattuna elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäyttömallilla on merkittävä vaikutus tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuustarkastuksen kattavuuteen ja varmuuteen, jonka tilintarkastustuomioistuin voi antaa, koska lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuus ei ole edellytys maksujen suorittamiselle jäsenvaltioille. Tässä luvussa esitetty kokonaistarkastusevidenssi osoittaa, että

- a) tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 452 välitavoitteesta ja tavoitteesta 16 ei täyttänyt maksu- ja tukikelpoisuusehtoja. Ne koskevat seitsemää maksua seitsemässä jäsenvaltiossa (ks. kohta [11.20–11.25](#)).
- b) välitavoitteista ja tavoitteista 15 oli epämääräisesti määriteltyjä ja toimenpiteiden ja välitavoitteiden/tavoitteiden suunnittelussa ilmeni 14 puutetta, mikä lisäsi harkinnanvaraisuutta tyydyttävän saavuttamisen arvioinnissa ja/tai asetti kyseenalaiseksi tulosten saavuttamisen elpymis- ja palautumistukivälineen avulla (ks. kohdat [11.28](#) ja [11.44–11.47](#)).
- c) komissio päivitti jälkitarkastusstrategiaansa sisällyttämällä siihen aiemmin saavutettujen tavoitteiden kumoamisen tarkistamisen mutta ei sen tarkistamista, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Jälkitarkastukseen sisältyy nyt joitakin tukikelpoisuusajan noudattamista koskevia tarkistuksia, mutta niissä pidettiin kulujen aiheutumisasajankohtana päivää, jona toimenpide oli aloitettu, eikä päivää, jona asianomainen oikeudellinen sitoumus tehtiin (ks. kohdat [11.31–11.32](#)).
- d) niissä jäsenvaltioissa, joissa toisen tai kolmannen maksun suorittamisen ehtona oli valvonnan välitavoitteiden saavuttaminen, valvontajärjestelmien puutteet muodostavat riskin EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle ja vaikuttavat mahdollisesti menojen sääntöjenmukaisuuteen (ks. kohta [11.33–11.35](#)).

- e) jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä oli edelleen puutteita. Tämä vaarantaa maksupyyntöjen perustana olevien täydellisten ja tarkkojen tietojen saatavuuden, tietoihin pääsyn valvontaa varten sekä jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi (ks. kohdat [11.36–11.42](#)).
- f) tiedot, jotka jäsenvaltiot sisällyttivät toimittamiinsa johdon vahvistuslausumiin, eivät aina olleet luotettavia (ks. kohta [11.43](#)).

11.52. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset eivät ole yhdenmukaisia ECFIN-pääosaston *tulojen ja menojen hyväksyjän* lausuman kanssa.

Suosituksset

11.53. *Liitteessä 11.3* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski sen vuosien [2021](#) ja [2022](#) vuosikertomuksissa esitettyjä kolmea suositusta. Tilintarkastustuomioistuin antaa aiempina vuosina esittämiään suosituksia koskevan arvion ja varainhoitovuotta 2023 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 11.1 – Sovelletaan tiukempia kriteereitä tukikelpoisuusajan noudattamisen arviointiin

Komission olisi arvioitava tukikelpoisuusehtojen täyttyminen katsomalla toimenpiteen alkamisajankohdaksi ensimmäisen (oikeudellisen) sitoumuksen päivämäärä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Suositus 11.2 – Määritetään erityiset kriteerit, joilla arvioidaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen

Komission olisi arvioitava tukikelpoisuusehtojen täyttyminen määrittämällä erityiset kriteerit sille, mikä katsotaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Suositus 11.3 – Korjataan yhä ilmenevät puutteet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä

Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot korjaavat pikaisesti valvontajärjestelmissään yhä ilmenevät puutteet.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Suositus 11.4 – Annetaan varmuus jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavasta toiminnasta

Komission jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin kohdistamien tarkastusten tuloksia olisi käytettävä selkeän johtopäätöksen esittämiseen valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Vuoden 2024 toimintakertomus

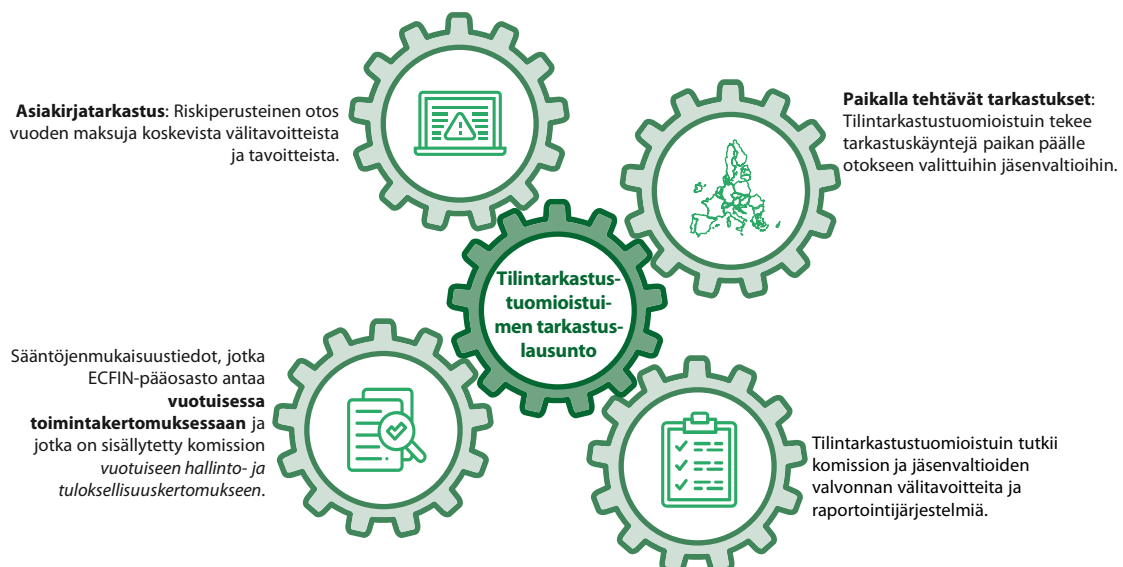
Liitteet

Liite 11.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

Yleistä

- 1) Tässä liitteessä käsitellään tarkastustapaa ja -menetelmiä elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan tarkastuslausuman osalta.
- 2) Tilintarkastustuomioistuin antaa erillisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuudesta osana EU:n talousarviota koskevaa tarkastuslausumaansa. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuin pitää elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanomallia toisenlaisena ja välinettä väliaikaisena. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena on antaa lausunnossaan kohtuullinen varmuus maksuista ja esittää tarkastuslausumassa yksityiskohtaisia tähän lausuntoon perustuvia tietoja.
- 3) Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen varmuudesta perustuu yksittäisten tapahtumien tarkastamiseen ja valvontajärjestelmien arviointiin. Tilintarkastustuomioistuimen varmuutta täydennetään tutkimalla vuotuisia toimintakertomuksia ja vuotuisia hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksia sekä komission sisäisen tarkastuksen kertomuksia (ks. [kaavio 11.5](#)).

Kaavio 11.5 – Tarkastuslausunto



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 4) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö tehdään kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti ja sen avulla varmistetaan, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnot perustuvat riittävään ja asianmukaiseen tarkastusevidenssiin.
- 5) Petoksiin liittyvien tarkastustoimenpiteiden osalta tilintarkastustuomioistuin noudattaa **liitteen 1.1** osassa 3 esitettyä toimintatapaa.

Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Miten tilintarkastustuomioistuin määrittelee ja testaa tilien perustana olevat toimet?

- 6) Tarkastuslausumaan liittyvän elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan työn kannalta merkityksellisiä tilien perustana olevia toimia ovat jäsenvaltioille suoritettavat avustusmaksut ja/tai aiempien ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvittäminen. Toisin kuin useimmissa *monivuotisen rahoituskehityksen* menoissa, elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien maksupyyntöjen perusteeksi ei esitetä aiheutuneita kuluja vaan osoitetaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja ei kirjata menoiksi EU:n kirjanpitoon, ne eivät kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastusalaan.
- 7) Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa yksittäisten tapahtumien tarkastuksessa arvioidaan pääasiassa, onko elpymis- ja palautumistukivälineen maksut suoritettu [asetuksessa](#)³³ säädettyjen maksuehtojen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa mahdollisuuksien mukaan, että aiemmin toteutettuja toimenpiteitä ei ole kumottu ja ettei rahoitus ole päällekkäistä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös muiden tukikelpoisuusehtojen täyttymistä, kuten sitä, ettei tukea ole käytetty korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja ja että tukikelpoisuusaikaa ja ”ei merkittävää haittaa” -eriaatetta on noudatettu³⁴.
- 8) Johtopäätösten tekemiseksi tilintarkastustuomioistuin käytti ensin riskiperusteista otosta tarkistaakseen, oliko komissio kerännyt alustavien arvioidensa aikana riittävää ja asianmukaista evidenssiä, joka tukee sen arviota tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Jos tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissiolla oleva evidenssi ei riitä johtopäätösten tekemiseen, se pyytää

³³ Asetus (EU) 2021/241, 24 artiklan 3 kohta.

³⁴ Ks. [edellä mainittu asetus](#), 5 ja 9 artikla sekä 17 artiklan 2 kohta.

lisäevidenssiä suoraan jäsenvaltiolta. Tilintarkastustuomioistuin tekee myös tarkastuskäyntejä paikan päälle otokseen valittuihin jäsenvaltioihin.

- 9) Ensin tilintarkastustuomioistuin valitsee sellaisia valvonnan välitavoitteita ja muita välitavoitteita, jotka liittyvät unionin talousarvion suojaamiseen käytettävään *yleiseen ehdollisuusjärjestelmään*³⁵. Sen jälkeen se soveltaa useita riskikriteereitä lopun otoksen valinnassa.
- 10) Tilintarkastustuomioistuin käyttää komission kehystä arvioidessaan, onko yksittäiset välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi³⁶. Jos välitavoitteen (ja joskus tavoitteen) luonne ei mahdollista määrällisiin tekijöihin perustuvaa arviointia, tilintarkastustuomioistuin hyväksyy kyseisen kehyksen mukaisesti hyvin vähäiset poikkeamat sisällön, muodon ja ajoituksen osalta. Niissä välitavoitteissa tai tavoitteissa, joissa määrällisiin tekijöihin perustuva arviointi on mahdollista, tilintarkastustuomioistuin hyväksyy alle viiden prosentin poikkeamat.
- 11) Tilintarkastustuomioistuin saattaa havaita petoksia, korruptiota, eturistiriitoja, päällekkäistä rahoitusta tai rahoitussopimuksen määräysten rikkomisia (esim. että ei ole saatavissa tietoja tuen lopullisista saajista tai muista EU:n rahastoista saadusta rahoituksesta). Näissä tapauksissa tilintarkastustuomioistuin arvioi (mahdollisuuksien mukaan), miten kyseiset vakavat sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat elpymis- ja palautumistukiväliseen menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi tapahtumatarkastusten tulokset?

- 12) Tilintarkastustuomioistuin määrittää kunkin havainnon tyyppin.
- 13) Määrälliset havainnot liittyvät tapauksiin, joissa [asetuksessa](#) säädettyjä maksu- ja tukikelpoisuusedellytyksiä ei ole noudatettu eli välitavoitteita ja tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi; aiemmin saavutettuja välitavoitteita ja tavoitteita on kumottu; tukikelpoisuusaikaa, ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta tai päällekkäistä rahoitusta koskevaa sääntöä ei ole noudatettu.

³⁵ Asetus (EU, Euratom) 2020/2092.

³⁶ COM(2023) 99.

Tilintarkastusstandardien mukaisesti tarkastajan on harkittava olemassa olevien kriteereiden käyttämistä³⁷. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin käyttää havaintojen taloudellista vaikutusta kvantifioidessaan perustana komission soveltamaa maksujen keskeyttämismenetelmää³⁸. Menetelmään sisältyy kolmivaiheinen lähestymistapa keskeytettävän määrän määrittämiseksi:

- i) suunnitelmaan sisältyvän välitavoitteen tai tavoitteen yksikköarvon määrittäminen
- ii) yksikköarvojen korjaaminen soveltamalla kerrointa ja
- iii) korjattujen yksikköarvojen mukauttaminen.

Tilintarkastustuomioistuin ei systemaattisesti arvioi taloudellista vaikutusta, jos välitavoite tai tavoite saavutetaan tyydyttävästi kuuden kuukauden kuluessa³⁹ maksun suorittamisesta ja tarkastuksen kohteena olevan vuoden aikana.

- 14) Petosepäilyihin, korruptioon ja eturistiriitoihin liittyvät havainnot kvantifioidaan vain, jos on riittävästi näyttöä siitä, että ne vaikuttavat välitavoitteen tai tavoitteen saavuttamiseen (esimerkiksi petostapaus, joka kyseenalaistaa osatekijöiden olemassaolon, tai hankintamenettelyn täydellinen puuttuminen).
- 15) Havainnot, joilla ei ole taloudellista vaikutusta, ovat laadullisia havaintoja.

Valvontajärjestelmien tarkastaminen

- 16) Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa tarkastukseen valittujen valvontajärjestelmien arvioinnissa voidaan havaita
 - i) puutteita komission ja jäsenvaltion valvonta- ja tarkastustoiminnassa, jolla varmistetaan elpymis- ja palautumistukiväliseen menojen sääntöjenmukaisuus ja EU:n taloudellisten etujen suojaaminen
 - ii) puutteita varojen lopullisia saajia, toimeksisaajia, alihankkijoita ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevan luettelon saatavuudessa

³⁷ ISSAI 4000.

³⁸ COM(2023) 99, liite 2.

³⁹ Asetus (EU) 2021/241, 24 artiklan 8 kohta.

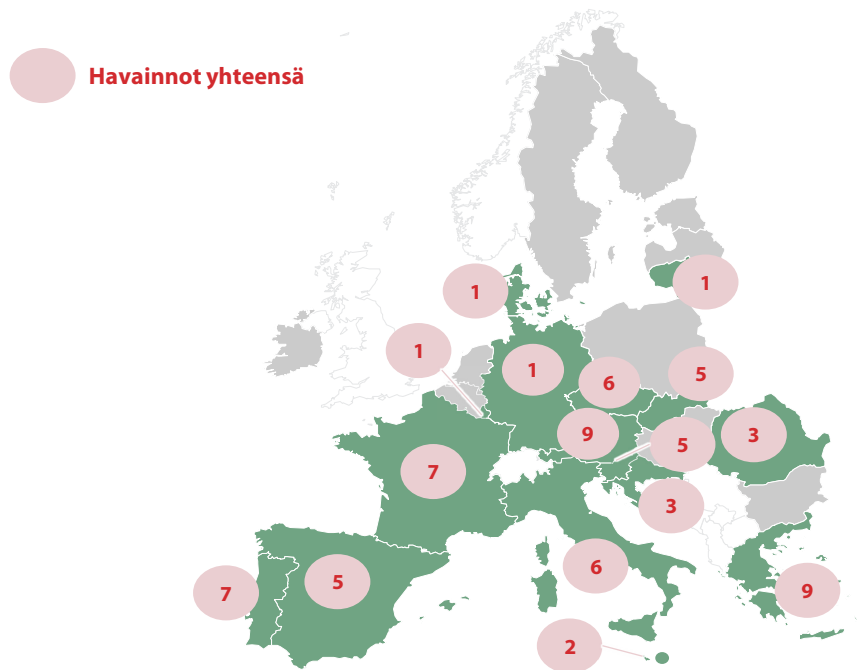
- iii) puutteita toimenpidettä ja siihen liittyvän julkisen rahoituksen kokonaismäärää koskevien tietojen saatavuudessa ja
 - iv) tietojen kirjaamiseen liittyviä puutteita.
- 17) Tällaiset puutteet voivat vaikuttaa elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuuteen jäsenvaltioiden tasolla ja johtaa takaisinperintään (eli suunnitelman mukaisen kokonaismäärän vähentämiseen) sen jälkeen, kun komissio on suorittanut maksun jäsenvaltiolle. Rahoitussopimuksissa määrätään vakavien rikkomusten kohdalla sovellettavista kiinteämääräisistä oikaisuista, joissa otetaan huomioon rikkomusten toistuvuus ja laajuus. Tilintarkastustuomioistuin katsoo arvioinnissaan, että järjestelmäpuutteet ja rahoitussopimusten rikkomiset ovat laadullisia havaintoja.
- 18) Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös komission suorittamia jälkitarkastuksia. Näissä tarkastuksissa saatetaan todeta, että joitakin välitavoitteita ja tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon laatimisessa käytetään mahdollisuuksien mukaan havaintoja, joita ei ole oikaistu maksuvuoden aikana.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnon laatiminen

- 19) Olennaisuus on peruskäsite, sillä se määrittää poikkeaman tason, jonka tilintarkastustuomioistuin katsoo todennäköisesti vaikuttavan sidosryhmiensä päätöksiin.
- 20) Tilintarkastustuomioistuin määrittää olennaisuuden sekä määrällisestä että laadullisesta näkökulmasta.
- 21) Tilintarkastustuomioistuin käyttää lausunnossaan muiden tarkastusten tapaan kahden prosentin olennaisuusrajaa ja ottaa huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja asiayhteyden sekä muut saatavilla olevat tiedot.
- 22) Määrälliset havainnot ovat tärkeä tekijä tilintarkastustuomioistuimen johtopäätösten kannalta. Elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuuden arvioimiseksi tilintarkastustuomioistuin tekee kvantitatiivisten havaintojen perusteella johtopäätöksen siitä, mihin arvioitu virhetaso asettuu suhteessa olennaisuusrajaan. Määrällisten havaintojen (mukaan lukien komission jälkitarkastuksissa alun perin tekemät havainnot) kokonaisvaikutuksen laskemiseksi tilintarkastustuomioistuin käyttää perustana komission soveltamaa maksujen keskeyttämismenetelmää.

- 23) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi laadullisten havaintojen ja järjestelmäpuutteiden vaikutusta. Se ottaa ammatillisen harkintansa lisäksi huomioon joukon näitä havaintoja sekä kyseessä olevien maksujen olennaisuuden.
- 24) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnossa ei ilmaista virheiden rahamääräistä arvoa / virhetasoa. Elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäyttömallin vuoksi ei ole mahdollista määrittää virhetasoa, joka olisi verrattavissa monivuotisen rahoituskehysten muiden lukujen osalta ilmoitettuun virhetasoon. Tämä johtuu siitä, että elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen ja varojen lopullisille saajille aiheutuvien kulujen välillä ei ole yhteyttä. Lisäksi välitavoitteiden ja tavoitteiden luonne ja riskiperusteinen otanta eivät mahdollista tilintarkastustuomioistuimen tulosten ekstrapolointia. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulos johtaa vain arvioon virheiden vähimmäisarvosta.

Liite 11.2 – Tarkastustulokset







Jäsenvaltio	Määrälliset havainnot	Laadulliset havainnot	Järjestelmäpuutteet	Havainnot yhteensä
Tšekki	4	1	1	6
Tanska	0	1	0	1
Saksa	0	1	0	1
Kreikka (*)	2	4	3	9
Espanja	0	4	1	5
Ranska	2	4	1	7
Kroatia	0	2	1	3
Italia (*)	3	3	0	6
Liettua	0	0	1	1
Luxemburg	0	0	1	1
Malta	1	0	1	2
Itävalta	3	5	1	9
Portugali (*)	1	3	3	7
Romania	0	1	2	3
Slovenia (*)	0	2	3	5
Slovakia (*)	0	5	0	5
Yhteensä	16	36	19	71



(*) Vuonna 2023 suoritettiin useita maksuja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite 11.3 – Aiempien suositusten seuranta

Pantu täytäntöön:  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Suositus 1: Komission olisi perusteltava selkeästi ja läpinäkyvästi, miksi se ei pidä tiettyjä operatiivisiin järjestelyihin ja neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyviä osatekijöitä olennaisina välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen kannalta.</p> <p>Suositus 3: Komission olisi parannettava välitavoitteiden ja tavoitteiden arvioinnin dokumentointia siten, että kaikki ennakkotarkastuksessa tutkitut osatekijät dokumentoidaan kokonaisuudessaan.</p>		Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 tarkastuksessa ei käynyt ilmi vastaavia ongelmia.
2022	<p>Suositus 1 a: Komission olisi tutkittava alustavissa arvioissaan ja jälkitarkastuksissaan, onko varojen hallinnoinnissa noudatettu tukikelpoisuusajaa ja periaatetta, jonka mukaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja ei saa korvata.</p>		Komission alustaviin arvioihin ja jälkitarkastuksiin sisältyy joitakin tukikelpoisuusajan noudattamista koskevia tarkastuksia, mutta ei toistuvien kansallisten menojen korvaamista koskevia tarkastuksia. Toimenpiteiden alkamisen arviointiperusteena on kuitenkin fyysisten töiden aloittaminen ensimmäisen oikeudellisen sitoumuksen allekirjoittamisajankohdan sijaan.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio suosituksen täytäntöönpanosta	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
	Suositus 1 b: Komission olisi tarkistettava jälkitarkastustoimenpiteitään siten, että niihin sisällytetään tarkastuksia, joissa varmistetaan, että tarkastuksen kohteena olevia aiemmin saavutetuiksi arvioituja tavoitteita ei ole myöhemmin kumottu.		Jälkitarkastusstrategiaa päivitettiin siten, että siihen sisällytettiin myös kumoutumista koskevat tarkastukset. Tarkastusten tarkistuslistoja ei kuitenkaan ollut vielä päivitetty tarkastuksen ajankohtaan mennessä.
2022	Suositus 2: Komission olisi varmistettava elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella, että tarkistetuissa suunnitelmissa määritellään selkeästi kaikki välitavoitteet ja tavoitteet ja että välitavoitteet ja tavoitteet kattavat kaikki toimenpiteen keskeiset osatekijät.		Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2023 tarkastuksessaan kahdeksan tarkistettujen suunnitelmien perusteella toimitettua maksupyyntöä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljässä maksussa seitsemän esimerkkiä huonosta keskustietokannan suunnittelusta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite

Kertomus

**(annettu asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan
nojalla)**

**mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet
komission ja neuvoston suorittaessa asetuksen mukaisia
tehtäviään varainhoitovuonna 2023**

Johdanto

Oikeusperusta

01 Yhteisestä kriisintarkastusmekanismista annetun [asetuksen](#) 92 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin laatii kertomuksen (joko yhteisen kriisintarkastusneuvoston, neuvoston, komission tai muiden) ”mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet kriisintarkastusneuvoston, neuvoston ja komission suorittaessa kyseisen asetuksen mukaisia tehtäviään”. Tässä liitteessä käsitellään komission ja neuvoston ehdollisia vastuita (velkoja), jotka liittyvät yhteiseen kriisintarkastusmekanismiin. Yhteisen kriisintarkastusneuvoston ehdollisia vastuita käsitellään EU:n virastoja koskevassa vuosikertomuksessa.

Ehdolliset vastuut: määritelmä ja merkitsemisperusteet

02 Ehdollinen vastuu määritellään seuraavasti:

- o mahdollinen velvoite, joka on syntynyt aikaisempien tapahtumien seurauksena ja jonka olemassaolo varmistuu vasta kun yksi tai useampi epävarma tapahtuma, joka ei ole kokonaan Euroopan unionin määräysvallassa, toteutuu tai jää toteutumatta tulevaisuudessa, tai
- o olemassa oleva velvoite, joka on syntynyt aikaisempien tapahtumien seurauksena mutta jota ei merkitä taseeseen, koska ei ole todennäköistä, että velvoitteen täyttäminen edellyttää taloudellista hyötyä tai suorituspotentiaalia ilmentävien taloudellisten resurssien ulosvirtausta unionilta, tai velvoitteen suuruus ei ole määritettävissä riittävän luotettavasti.

03 Sen määrittämiseksi, onko ehdollinen vastuu esitettävä tai varaus kirjattava, on arvioitava taloudellisten resurssien (yleensä rahavarojen) ulosvirtauksen todennäköisyys. Jos resurssien tuleva siirtyminen on

- o todennäköistä, varaus on kirjattava
- o mahdollista, ehdollinen vastuu on esitettävä
- o epätodennäköistä, vastuuta ei tarvitse esittää.

Taustatietoa yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvistä ehdollisista vastuista

04 Suorittaessaan yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisia tehtäviään yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, neuvostolle ja komissiolle voi aiheutua ehdollisia vastuuta, jotka liittyvät meneillään oleviin oikeudellisiin menettelyihin (EU:n tai kansallisissa tuomioistuimissa) seuraavien aiheiden osalta:

- o **kriisinratkaisupäätökset ja kriisinratkaisun tekemättä jättämistä koskevat päätökset**¹ – sekä päätös käyttää että päätös jättää käyttämättä kriisinratkaisuvälineitä voidaan riitauttaa tuomioistuimessa
- o **periaate, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan** – omaisuuteen liittyvien perusoikeuksien turvaamiseksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetussa asetuksessa vaaditaan, että velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tämän periaatteen mukaisesti yhteisen kriisinratkaisurahaston on maksettava korvausta kaikille velkojille, jotka olisivat saavuttaneet paremman aseman tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Velkojien ja osakkeenomistajien kohtelun arvioimiseksi on suoritettava ns. erilaisen kohtelun arvostus.

¹ Tuomiossaan C-551/22 P (18 päivältä kesäkuuta 2024) unionin tuomioistuin totesi, että ainoastaan komission hyväksymästä kriisinratkaisumääräyksestä voidaan nostaa kanne EU:n tuomioistuimissa.

Huomautukset

Osa I: Komission ehdolliset vastuut

05 *Taulukossa 1* esitetään komission tilinpäätöksessä ilmoitettu yhteiseen kriisintarkaisumekanismiin liittyvien ja komissiota koskevien oikeudellisten menettelyiden määrä ja asianomaiset ehdolliset vastuut, joiden määrä on 0 miljoonaa euroa.

Taulukko 1 – Yhteiseen kriisintarkaisumekanismiin liittyvät, komissiota koskevat oikeudelliset menettelyt ja niihin liittyvät ehdolliset vastuut

Aihe	EU:n tuomioistuimissa vireillä olevien, komission ehdollisiin vastuisiin mahdollisesti vaikuttavien asioiden määrä	Komission tilinpäätöksessä ilmoitetut ehdolliset vastuut (miljoonaa euroa)
Kriisintarkaisupäätökset ja kriisintarkaisun tekemättä jättämisestä koskevat päätökset	12	0
<i>Banco Popular Español S.A.:n (BPE) kriisintarkaisu</i>	8	0
<i>ABLV:n kriisintarkaisun tekemättä jättäminen</i>	0	–
<i>Sberbank d.d:tä ja Sberbank Banka d.d:tä koskeva kriisintarkaisu ja Sberbank Europe AG:tä koskeva kriisintarkaisun tekemättä jättäminen</i>	4	0
BPE:tä koskeva päätös, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisintarkaisussa huonompaan asemaan	0	–
YHTEENSÄ	12	0

Lähde: Komission vuoden 2023 tilinpäätös ja muut lähteet.

06 Komissio on vastaajana neljässä valituksessa, jotka on tehty BPE-pilottitapauksia koskevista unionin yleisen tuomioistuimen päätöksistä². Yhdessä näistä tapauksista valittaja perui valituksensa³. Komissio on vastaajana myös neljässä uudessa vahingonkorvausasiassa, jotka pantiin vireille unionin yleisessä tuomioistuimessa vuonna 2022 ja jotka koskevat BPE:n kriisinratkaisua⁴. Komission näkemyksen mukaan taloudellisten resurssien ulosvirtauksen todennäköisyys on näissä tapauksissa vähäinen. Lisäksi komissio riitautti eräässä toisessa asiassa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion⁵ sillä perusteella, että kyseessä oleva valitus oli tehty ainoastaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisupäätöksestä⁶ eikä komission päätöksestä, jolla hyväksyttiin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisumääräys. Komission näkemyksen mukaan valituksen epäedullinenkaan lopputulos ei kuitenkaan johtaisi komission osalta muiden taloudellisten resurssien kuin oikeudenkäyntikuluja vastaavan määrän ulosvirtaukseen.

07 Sberbank Austria AG nosti kaksi kannetta, joissa vaadittiin kumoamaan hyväksyntä, jonka komissio oli antanut yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tekemälle Sberbank banka d.d:tä ja Sberbank d.d:tä koskevalle kriisinratkaisupäätökselle (kyseessä ovat Sberbank Austria AG:n slovenialaiset ja kroatialaiset tytäryhtiöt)⁷. Sberbank Russia OAO nosti lisäksi kaksi muuta kannetta, joissa vaadittiin kumoamaan komission samoille yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisupäätöksille antama hyväksyntä, mutta kanteita ei otettu käsiteltäväksi⁸. Kantaja on tehnyt valituksen näistä hylkäysmääräyksistä⁹. Komissio katsoo, että epäedullisen lopputuloksen todennäköisyys on näissä tapauksissa vähäinen.

08 Komissio ei ilmoittanut näiden tapausten osalta ehdollisia vastuita.

² Asiat C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P ja C-541/22 P.

³ Asia C-539/22 P.

⁴ Asiat T-294/22, T-474/22, T-475/22 ja T-477/22.

⁵ Asia T-481/17.

⁶ Asia C-551/22 P.

⁷ Asiat T-523/22 ja T-524/22.

⁸ Asiat T-525/22 ja T-526/22, jotka yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta (määräys 10. lokakuuta 2023).

⁹ Asiat C-791/23 P ja C-792/23 P.

Osa II: Neuvoston ehdolliset vastuut

09 *Taulukossa 2* esitetään neuvoston tilinpäätöksessä ilmoitettu yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvien ja neuvostoa koskevien oikeudellisten menettelyiden määrä ja asianomaiset ehdolliset vastuut, joiden määrä on 0 miljoonaa euroa.

Taulukko 2 – Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvät, neuvostoa koskevat oikeudelliset menettelyt ja niihin liittyvät ehdolliset vastuut

Aihe	EU:n tuomioistuimissa vireillä olevien, neuvoston ehdollisiin vastuisiin mahdollisesti vaikuttavien asioiden määrä	Neuvoston tilinpäätöksessä ilmoitetut ehdolliset vastuut (miljoonaa euroa)
Kriisinratkaisupäätökset ja kriisinratkaisun tekemättä jättämisestä koskevat päätökset	0	–
<i>Banco Popular Español S.A.:n (BPE) kriisinratkaisu</i>	0	–
<i>ABLV:n kriisinratkaisun tekemättä jättäminen</i>	0	–
<i>Sberbank d.d:tä ja Sberbank Banka d.d:tä koskeva kriisinratkaisu ja Sberbank Europe AG:tä koskeva kriisinratkaisun tekemättä jättäminen</i>	0	–
BPE:tä koskeva päätös, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan	0	–
YHTEENSÄ	0	–

Lähde: Neuvoston vuoden 2023 tilinpäätös ja muut lähteet.

10 Neuvosto ei ilmoittanut mahdollisia ehdollisia vastuita, joita olisi aiheutunut sen toteuttaessa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisia tehtäviään, sillä EU:n tuomioistuimissa ei ole vireillä tapauksia, joissa neuvosto olisi vastaajana ja joista voisi aiheutua sille ehdollisia vastuita.

**Toimielinten vastaukset
vuosikertomukseen EU:n talousarvion
toteuttamisesta
varainhoitovuodelta 2023**

Sisällys

		Sivu
1. luku	Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	
	Euroopan komission vastaukset	459
2. luku	Talousarvio- ja varainhallinto	
	Euroopan komission vastaukset	468
3. luku	EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	
	Euroopan komission vastaukset	475
	EU:n virastojen verkoston vastaukset	498
4. luku	Tulot	
	Euroopan komission vastaukset	499
5. luku	Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	
	Euroopan komission vastaukset	504
6. luku	Koheesio, palautumiskyky ja arvot	
	Euroopan komission vastaukset	510
7. luku	Luonnonvarat ja ympäristö	
	Euroopan komission vastaukset	525
8. luku	Muuttoliike ja rajaturvallisuus Turvallisuus ja puolustus	
	Euroopan komission vastaukset	529
9. luku	Naapurialueet ja muu maailma	
	Euroopan komission vastaukset	533

10. luku	EU:n yleinen hallinto	
	Euroopan parlamentin vastaukset	539
	Euroopan komission vastaukset	542
	Euroopan alueiden komitean vastaukset	543
	Euroopan tietosuojavaltuutetun vastaukset	544
11. luku	Elpymis- ja palautumistukiväline	
	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission antamiin vastauksiin	545
	Euroopan komission vastaukset	547

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”1. LUKU: TARKASTUSLAUSUMA JA LAUSUMAN PERUSTANA OLEVAT TIEDOT”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Euroopan komission nykyistä toimikautta ovat leimanneet ennennäkemättömät kriisit, jotka edellyttivät nopeita ja tehokkaita ratkaisuja ihmisten hengen ja toimeentulon turvaamiseksi Euroopan unionissa. Vuosi 2023 oli jälleen merkittävä. Sen aikana EU vastasi edelleen toimillaan kansalaistensa toiveisiin ja ilmeneviin haasteisiin.

Näinä ennennäkemättöminä aikoina **komissio piti edelleen hyvin tärkeänä varmistaa, että veronmaksajien rahoja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla ja että EU:n talousarviovarat käytetään vastuullisesti ja asianmukaisesti.** Lisäksi komissio pitää tärkeänä yhteistyötä kaikkien osapuolten, myös jäsenvaltioiden, kanssa, jotta voidaan taata, että talousarviolla saavutetaan konkreettisia tuloksia.

EU:n talousarvion toteuttaminen edellyttää miljoonien tapahtumien käsittelyä ja satojentuhansien tarkastusten suorittamista kaikissa ohjelmissa ja hallinnointitavoissa. Komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat ottaneet yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa käyttöön vankkoja monivuotisia valvontastrategioita, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja havaita puutteita ja korjata ne. Komissio mukauttaa, kehittää ja parantaa näitä strategioita tarvittaessa edelleen, ja se pyrkii väsymättä yksinkertaistamaan ohjelmia entisestään. Näiden tarkastusten ansiosta ja niiden tulosten perusteella **komissio on vakuuttunut siitä, että vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetyt tiedot riskitasosta maksamishetkellä (1,9 prosenttia vuonna 2023, vakaa vuodesta 2020) vastaavat virhetasoa maksamishetkellä.** Tätä vakautta tukee myös se, että merkittävä osa vuoden 2023 menoista liittyy edelleen ohjelmakauteen 2014–2020, jonka osalta säännöt, järjestelmät ja täytäntöönpanoelimet eivät ole muuttuneet edellisiin vuosiin verrattuna.

Tässä yhteydessä komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen ilmoittaman arvioidun virhetason (5,6 prosenttia), joka on korkein taso vuoden 2008 (5,2 prosenttia) jälkeen. Kuten edellä todettiin, tämä ei ole linjassa komission tekemän kokonaisarvioinnin eikä niiden pyrkimysten kanssa, joita komissio, jäsenvaltiot ja muut täytäntöönpanokumppanit ovat toteuttaneet EU:n varojen hallinnoinnin parantamiseksi jatkuvasti kausilla 2007–2013, 2014–2020 ja 2021–2027.

Vuonna 2023 **komission arvioiman maksamishetken riskitason ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason välinen ero** on merkittävä otsakkeen ”**Koheesio, palautumiskyky ja arvot**” osalta, mikä johtuu pääasiassa tosiseikkojen tai sovellettavien sääntöjen toisinaan erilaisesta tulkinnasta sekä näiden kahden toimielimen välisistä erilaisista metodologisista lähestymistavoista. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että komissiolla (joka vastaa EU:n talousarvion moitteettomasta varainhoidosta) ja tilintarkastustuomioistuimella (joka toimii riippumattomana ulkopuolisena tarkastajana) on eri tehtävä ja toimeksianto. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen tänä ja viime vuonna arvioiman korkean virhetason verrattuna vuosien 2016–2021 osalta raportoituun, suhteellisen vakaaseen virhetasoon. Komission arvioima enimmäisriskitaso maksamishetkellä (ottaen huomioon mahdolliset lisäriskit) oli tämän otsakkeen kohdalla edelleen olennaisuusrajan yläpuolella (2,6¹ prosenttia vuoden 2023 osalta). Se

¹ Koheesio politiikan rahastojen osalta arvioitu riskitaso maksamishetkellä on 2,8 prosenttia vuonna 2023.

on aiempien vuosien mukainen, vaikkakin tilintarkastustuomioistuimen laskemaa alhaisemmalla tasolla. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi tapahtumien otoksessaan virheet, jotka liittyvät sellaisiin sovellettavien sääntöjen rikkomisiin, jotka vaikuttavat asiaan liittyvään maksuun (kohta 6.16). Komissio ei välttämättä pidä tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin liittyviä menoja tukeen oikeuttamattomina, eikä se myöskään pidä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimia tapauksia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, joka antaa komissiolle oikeudellisen perusteen rahoitusoikaisun määrittämiselle, 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuina sääntöjenvastaisuuksina.

Lisäksi komissio katsoo, että sekä jäsenvaltioiden että komission yksiköiden toteuttamia toimia parhaiten edustava indikaattori on **riskitaso päättämishetkellä**. Kyseinen riskitaso mittaa virhetasoa, joka jää jäljelle, kun kaikki jälkitarkastukset ja lisäoikaisut on tehty. Vuoden 2023 osalta kokonaisriskin arvioidaan olevan päättämishetkellä 0,9 prosenttia, mikä jää selvästi alle kahden prosentin olennaisuusrajan ja vastaa aiempien vuosien tasoa (0,8 prosenttia vuonna 2021 ja 0,9 prosenttia vuonna 2022). Koheesiopolitiikan alalla komissiolla on kauden 2007–2013 ja kauden 2014–2020 aina vuoteen 2022 saakka ulottuvien tilivuosien osalta näyttöä siitä, että todellinen **riskitaso** ohjelmien **päättämishetkellä on selvästi alle kaksi prosenttia**.

Kaiken kaikkiaan komissio pyrkii **löytämään oikean tasapainon** alhaisen virhetason, nopeiden maksujen ja tarkastusten kohtuullisten kustannusten välillä, jotta se voi saavuttaa kaikki toimintapoliittiset tavoitteensa ajallaan ja parantaa EU:n kansalaisten elämää.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HAVAINTOIHIN

1. Tarkastushavainnot

Tilien luotettavuus

Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tämä oli 17. peräkkäinen vuosi, jona **EU:n tilinpäätöksen ei katsottu sisältävän olennaisia virheitä**.

Toimien sääntöjenmukaisuus

EU:n talousarvion tulopuolen (kohta 1.14 a) osalta komissio on jälleen tyytyväinen siihen, että **tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen** ja että tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia.

Komissio ehdotti toukokuussa 2023 **tulliliiton** kunnianhimoisinta **uudistusta** sen perustamisen jälkeen. Siitä neuvotellaan parhaillaan lainsäätäjien kanssa. Valmistellakseen ehdotusta komissio on suunnitellut tullitoimintasuunnitelmassa mainitun toimen 17 täytäntöönpanoa. Kyseinen toimi koskee EU:n tulliviraston/-viranomaisen mahdollista perustamista. Ehdotukseen on sisällytetty ja siinä on vahvistettu myös monia muita toimia, jotta niille saataisiin vankempi oikeudellinen ja digitaalinen perusta. Kun uudistus on hyväksytty ja toteutettu, se vahvistaa merkittävästi tulliliiton analyysi-, riskinhallinta- ja valvontavalmiuksia. Komissio on näin ollen käyttänyt huolellisesti aloiteoikeuttaan, ja se keskittyy nyt tekemään tiiviistä yhteistyötä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa, jotta asiaa voidaan edistää mahdollisimman tehokkaasti. Vaikka komissio myöntääkin, että joidenkin toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien täytäntöönpano on

viivästynyt, on myös tärkeää huomata, että kaikista tullitoimintasuunnitelman toimista vain neljän toimen on aiemmin todettu mahdollisesti vähentävän tullivajetta.

Virhe tietyyppisissä menoissa

Menojen sääntöjenmukaisuuden osalta (kohta 1.14 b) komissio arvioi useiden suoritettujen tarkastusten perusteella, että **riskitaso maksamishetkellä** eli ennaltaehkäisevien tarkastusten jälkeen jäljelle jäävä virhetaso pysyi vakaana **1,9 prosentissa** asiaan liittyvistä menoista eli samalla tasolla neljänä peräkkäisenä vuonna.

Komission menojen ja eriytettyjen valvontastrategioiden monivuotisen luonteen vuoksi komissio tekee yhteisessä hallinnoinnissa jäsenvaltioiden kanssa paljon työtä, jotta se voi toteuttaa tarkastuksia ja tehdä oikaisuja maksujen suorittamisen jälkeen ohjelmakauden loppuun saakka. Tämä työ näkyy **ohjelman päättämishetken riskitasossa, jonka arvioidaan olevan kokonaisuudessaan 0,9 prosenttia**. Se on selvästi alle kahden prosentin olennaisuusrajan, mikä vastaa sekä edellisinä vuosina vuodesta 2016 lähtien saavutettuja tasoja että komission tavoitetta.

Sääntöjen ja tavan, jolla menot maksetaan EU:n varoista, vaikutus virheriskiin

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan **varojen maksamistapa vaikuttaa virheriskiin** (kohta 1.16), ja erityisesti että virheriski on pienempi sellaisten menojen osalta, joihin sovelletaan yksinkertaistettuja sääntöjä (lähinnä tukioikeuksiin perustuvien maksujen osalta).

Siksi komissio jatkaa Euroopan parlamentin pyyntöjen² mukaisesti toimia sääntöjen yksinkertaistamiseksi. Tähän sisältyy muun muassa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen edistäminen: vuonna 2023 tällaisten yksinkertaistettujen järjestelmien käyttö lisääntyi useilla toimintapolitiikan aloilla (esimerkiksi kertakorvaukset tutkimuksessa ja terveydenhuollossa tai kustannuksiin perustumaton rahoitus koheesiopolitiikan alalla). Yhteisen maatalouspolitiikan siirtyminen kohti tuloksellisuuteen perustuvaa täytäntöönpanomallia, jossa kaikki interventiot suunnitellaan etukäteen, kytketään tuotosindikaattoreihin ja maksetaan näiden indikaattoreiden perusteella, on samansuuntainen kehitys.

Komissio katsoo käytettävissään olevien yksityiskohtaisten tietojen perusteella edelleen, että **riskit maksamishetkellä eivät ole yhdenmukaisesti olennaisia korvauserusteisten tukien osalta**. Riskille altistumisessa saattaa olla eroja saman politiikanalan ja jopa saman meno-ohjelman sisällä.

Valvontansa kautta ja muun muassa jäsenvaltioiden valvontatuloksista saamiensa luotettavien, näyttöön perustuvien tietojen ja niiden yksityiskohtaisen analyysin ansiosta komissio pystyy **jakamaan asiaan liittyvät menot seuraavasti**³:

- **vähäriskisten menojen**, joissa riskitaso maksamishetkellä on alle kaksi prosenttia, osuus kokonaismenoista on **67 prosenttia**,

² Euroopan parlamentin 11. huhtikuuta 2024 antama päätöslauselma vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2022, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot (2023/2129(DEC)) – ks. erityisesti 57 kohdan iii alakohta, 95 kohdan iii alakohta, 134 kohdan xi alakohta, 134 kohdan xii alakohta ja 286 kohdan viii alakohta.

³ Lisätietoja on vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa 2022, nide II, s. 57.

- **keskisuuren riskin menojen**, joissa riskitaso maksamishetkellä on 2–2,5 prosenttia, osuus kokonaismenoista on **9 prosenttia** ja
- **suuririskisten menojen**, joissa riskitaso maksamishetkellä on yli 2,5 prosenttia, osuus vuoden 2023 kokonaismenoista on **24 prosenttia**⁴.

Tämän lähestymistavan ansiosta komissio voi antaa **yksityiskohtaisen** kuvan riskitasosta. Esimerkiksi koheesiopolitiikan rahastoissa, joiden osalta komissio arvioi kokonaisriskin maksamishetkellä olevan 2,8 prosenttia vuonna 2023, komissio pystyy määrittämään, missä toimenpideohjelmissa (tai ohjelmien osissa) on vakavia puutteita, pyytämään parannuksia asianomaisilta ohjelmaviranomaisilta ja soveltamaan oikeasuhteisia, kohdennettuja ja oikeudellisesti perusteltuja rahoitusoikaisuja. Siksi komissio pystyi toteamaan, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat hyvin 93 prosentissa 441:stä koheesiopolitiikan ohjelmasta. Jäljellä olevissa 30 ohjelmassa ja 25 muun ohjelman osissa oli edelleen puutteita pääasiassa hallintoviranomaisten tai niiden välittävien elinten tasolla (kuten esitetään yksityiskohtaisesti komission vastauksissa 6. lukuun sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa).

Komissio toteuttaa **kohdennettuja korjaavia toimia** keskisuuren ja suuren riskin menoluokkien osalta. Tällaisiin toimiin lukeutuvat muun muassa edunsaajien ja täytäntöönpanokumppaneiden tietoisuuden lisääminen sovellettavista EU:n säännöistä ja toistuvista ongelmista virheidenhavaitsemisvalmiuden parantamiseksi, valvontastrategioiden mukauttaminen riskien suuruuden mukaan, saatujen kokemusten hyödyntäminen tulevissa ohjelmissa ja sääntöjen yksinkertaistaminen aina kun se on mahdollista. Samalla saatetaan joskus tarvita monimutkaisia ehtoja ja tukikelpoisuussääntöjä silloin, kun tuen kohdentaminen on tarpeen kunnianhimoisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai sisämarkkinoiden peruseriaatteiden (julkisia hankintoja tai valtiontukia koskevat säännöt) noudattamiseksi. Sääntöjen yksinkertaistamisen on siksi oltava **tasapainossa toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kanssa**. Samalla on otettava huomioon hallinto- ja valvontakustannukset.

Suuririskiset menot

Suuririskisten menojen (kohdat 1.18–1.27) osalta komission oma menoala- ja menolohkokohoiseen yksityiskohtaiseen analyysiin perustuva arvio on, että 33 prosentissa menoista riskitaso maksamishetkellä on yli kaksi prosenttia.

Erityisesti on huomioitava seuraavat:

- ”**Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden**” alalla (kohta 1.20) komissio myöntää, että Horisontti 2020 -puiteohjelman avustuksissa ja muissa kyseisen otsakkeen monimutkaisissa avustuksissa virhetaso on olennainen. Vaikka henkilöstökulut ovat edelleen virheiden pääasiallinen lähde, Horisontti 2020 oli merkittävä edistysaskel tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistamisessa ja yhdenmukaistamisessa, myös henkilöstökulujen laskennassa. Muiden välittömien kulujen osalta, kuten henkilöstökulujen virheiden tapauksessa, komissio vähentää virheriskiä tiedotustapahtumilla ja webinaareilla sekä ohjeilla, joita annetaan Horisontti 2020 -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimuksen mallissa ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimuksessa, sekä kannustamalla Research Enquiry Service -palvelun käyttöön.

⁴ Myös Euroopan aluekehitysrahaston, koheesiorahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tapauksessa riskiä on pidetty suurena maksamishetken riskitasosta riippumatta silloin, kun vuotuisissa toimintakertomuksissa ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnasta annettu tarkastuslausunto oli joko kielteinen tai varauman sisältävä.

Lisäksi kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen käytön lisääminen Horisontti Eurooppa - puiteohjelmassa ja yksikkökustannusten äskettäinen käyttöönotto henkilöstökulujen yhteydessä vähentävät edunsaajien hallinnollista taakkaa, ja niiden odotetaan vähentävän virheriskiä entisestään.

- Kuten edellä mainitaan, ”**Koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen**” politiikanalalla (kohta 1.21) komission enimmäisriskitaso maksamishetkellä, jonka koheesiopolitiikan kohdalla arvioidaan olevan 2,8 prosenttia vuonna 2023, perustuu ohjelmien tarkastusviranomaisten raporttien kaikkien tarkastuslausuntojen ja virhetasojen kattavaan tarkasteluun. Komissio on mukauttanut näitä tarvittaessa oman arviointinsa ja riskiperusteisten tarkastusten perusteella ja ottaen huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset. Komissio katsoo arvioimansa maksamishetken riskitason ja tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason välisen eron johtuvan toisinaan erilaisista tosiseikkojen tai sovellettavien sääntöjen tulkinnoista sekä erilaisista metodologisista lähestymistavoista. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että komissiolla (joka vastaa EU:n talousarvion moitteettomasta varainhoidosta) ja tilintarkastustuomioistuimella (joka toimii riippumattomana ulkopuolisena tarkastajana) on eri tehtävä ja toimeksianto. Komissio panee merkille, että jo toista vuotta tämä ero on erityisen suuri verrattuna varainhoitovuosiin 2016–2021. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tapahtumien otoksessaan kvantifioituneet virheet, jotka liittyvät sellaisiin sovellettavien sääntöjen rikkomuksiin, jotka vaikuttavat asiaan liittyvään maksuun, eikä vain niitä, joihin komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla (kohta 6.16). Lisäksi komissio korostaa tarkastusviranomaisten roolin merkitystä virheiden havaitsemisessa, vaikka se myöntääkin, että joissakin tapauksissa tarvitaan jatkuvaa yhteistyötä ja tukea paremman havaitsemisvalmiuden varmistamiseksi, sekä sellaisen monivuotisen korjaavan kapasiteetin tehokkuutta, jonka avulla riskitaso ohjelmien päättämishetkellä voidaan saada alle olennaisuusrajan. Ohjelmaviranomaiset poistavat varmennetuilta tileiltä säännöllisesti sellaisia aiemmin ilmoitettuja määriä, joiden on todettu olevan sääntöjenvastaisia tai riskinalaisia (kuten esitetään yksityiskohtaisesti komission vastauksissa 6. lukuun sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa). Tämä johtuu myös siitä, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään nettomääräisistä rahoitusoikaisuista, jotka johtaisivat oikeudellisten edellytysten täytyessä asianomaisten jäsenvaltioiden rahoituksen välittömään menetykseen, jos jäsenvaltiot eivät toteuta ajoissa korjaavia toimia vakavien puutteiden korjaamiseksi.
- ”**Luonnonvaroja ja ympäristöä**” koskeva politiikanala (kohta 1.22): Tilintarkastustuomioistuimen arvio vastaa markkinatoimenpiteiden ja maaseudun kehittämisen osalta komission arviota. Myös komissio katsoo, että virheriski on suurempi näillä osa-alueilla. Kauden 2014–2022 YMP-lainsäädäntökehityksen puitteissa sovelletaan monimutkaisia ehtoja ja tukikelpoisuussääntöjä, jos tukea täytyy kohdentaa kunnianhimoisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Niitä tarvitaan siis laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevien näkökohtien tasapainottamiseen politiikan tavoitteiden saavuttamisen kanssa pitäen samalla mielessä toteutuskustannukset. Tulospohjainen vuosien 2023–2027 YMP tarjosi jäsenvaltioille mahdollisuuden suunnitella interventiot YMP:n strategiasuunnitelmissaan ja siten virtaviivaistaa valvontajärjestelmiään muun muassa lisäämällä uusien teknologioiden ja yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä.
- Poliitiikanalalla ”**Naapurialueet ja muu maailma**” (kohta 1.23) komissio katsoo, että kyseisen luvun vähäriskiset menot eivät rajoitu pelkästään budjettitukimaksuihin ja hallinnollisiin menoihin, vaan niihin sisältyy myös muita sellaisia suoraan ja välillisesti hallinnoitujen segmenttien menoja, joiden riskitaso maksamishetkellä on alhainen tai

keskisuuri. Näin ollen tämän otsakkeen osalta riskitaso maksamishetkellä on 0,85 prosenttia eli selvästi alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Komissio myös arvioi, että virheet ennakkomaksujen selvityksessä ovat luonteeltaan väliaikaisia, sillä tällaiset virheet on tarkoitus oikaista kustannusten lopullisen hyväksynnän yhteydessä. Tästä syystä tällainen virhe ei johda takaisinperintään.

Julkisia hankintoja koskevista säännöistä (kohta 1.26), jotka ovat yksi tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna koheesiopolitiikan osalta ilmoittamista suurimmista virhelähteistä, komissio toteaa, että useat ilmoitetut tapaukset koskivat hankintasopimuksia, jotka alittivat EU:n direktiivien kynnsarvot. Avoimuutta ja syrjimättömyyttä koskevien unionin periaatteiden lisäksi direktiivien kynnsarvot alittaviin hankintoihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, jossa voidaan vahvistaa EU:n direktiiveistä poikkeavia tai niitä täydentäviä sääntöjä (jos rajatylittävää vaikutusta ei ole). Komissiolla ei ole parhaita edellytyksiä havaita ja arvioida tällaisia kansallisen lainsäädännön rikkomisia sääntöjenvastaisuuksien toteamiseksi.

Komissio jatkaa ohjelmaviranomaisten tukemista julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien toimintasuunnitelmien mukaisilla toimenpiteillä varmistaakseen kyseisten unionin sisämarkkinasäännösten ja tarvittaessa kansallisten säännösten hyvän ymmärtämisen ja oikeanlaisen täytäntöönpanon, myös eturistiriitatilanteiden välttämiseksi.

Vähäriskiset menot

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan **viljelijöille maksettavat suorat tuet** (kohta 1.28) eivät sisällä olennaisia virheellisyyskärsymiä. Tämä vahvistaa yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä mukaan luettuna, tärkeän roolin virhetason ehkäisemisessä ja vähentämisessä.

Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot

Komission arvio virhetasosta

Komission tavoitteena on määrittää ongelmat ja korjata ne asianmukaisesti ja kohdennetusti. **Komissio on tätä varten pyrkinyt saamaan varmuuden alhaalta ylöspäin ja yksityiskohtia myöten**, eli ohjelman tai muun asiaan liittyvän menoerän mukaan, koska täytäntöönpanoa ei toteuteta yhtenäisesti kaikissa ohjelmissa ja jäsenvaltioissa. Tämä on tarpeen myös, jotta komission valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät voivat hoitaa tehtävänsä.

Komissio raportoi vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa yksiköidensä vuotuisissa toimintakertomuksissaan ilmoittamista riskeistä maksamishetkellä ja esittää parhaat mahdolliset arvionsa, jotka perustuvat satoihin tuhansiin tarkastuksiin, joita komissio ja jäsenvaltiot tekevät vuosittain huolellisesti laadittujen valvontastrategioiden mukaisesti ja jotka on räätälöity kunkin meno-ohjelman erityispiirteiden mukaan.

Komissio seuraa tiiviisti riskitasoja maksamis- ja päättämishetkellä, ja tavoitteena on, että päättämishetken riskitaso jää alle kahden prosentin olennaisuusrajan.

Komission lähestymistapa EU:n talousarvion hallinnoijana on erilainen kuin tilintarkastustuomioistuimen ulkopuolisen tarkastajan roolinsa mukaisesti noudattama lähestymistapa. Se voi johtaa eroihin näiden kahden toimielimen tekemän virhetason arvioinnin välillä.

Komissio ei myöskään aina yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon yksittäisistä virheistä. Komissio toteaa kuitenkin, että sen arviot **riskitasoista maksamishetkellä sijoittuvat**

tilintarkastustuomioistuimen arvioimien virhetasojen vaihteluvälille otsakkeissa "Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous" ja "Luonnonvarat ja ympäristö" muttei otsakkeessa "Koheesio, palautumiskyky ja arvot".

Tällä alalla komissio raportoi edelleen **olennaisesta riskistä maksamishetkellä** (eli se on yli kahden prosentin olennaisuusrajan), mutta yleisesti ottaen alle tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason. Komissio toteaa, että sen arvio perustuu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa määriteltyihin sääntöjenvastaisuuksiin, joiden vuoksi perustana olevat menot eivät ole tukikelpoisia ja joihin komissio voi (ja jäsenvaltiot voivat) tehokkaasti soveltaa rahoitusoikaisuja, kun taas tilintarkastustuomioistuimen arviossa otetaan huomioon kaikenlaiset sovellettavien sääntöjen rikkomiset, jotka vaikuttavat asiaan liittyvään maksuun, mukaan lukien ne, jotka eivät johda yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa määriteltyyn sääntöjenvastaisuuteen.

Komission riskinarviointi

Komissio **toteuttaa edelleen toimia, joilla parannetaan jälkitarkastusten tehokkuutta**. Se muistuttaa kuitenkin, että kustannustehokkuuden säilyttämiseksi valvonnan on oltava kohdennettua ja riskiperusteista.

Komissio aikoo hyödyntää tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston yhteisen tarkastuksen resursseja alalla **"Tutkimus ja innovointi"** mahdollisimman tehokkaasti varmistaakseen, että sen tavoitteet saavutetaan tehokkaasti, säilyttäen samalla luottamuksen ja valvonnan tarkoituksenmukaisen tasapainon ja ottaen huomioon valvonnasta aiheutuvat hallinnolliset ja muut kustannukset kaikilla tasoilla, myös edunsaajille. Nykyisen Horisontti Eurooppa -puiteohjelman jälkitarkastuskampanjan osalta komissio on hyväksynyt marraskuussa 2023 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman valvontastrategian.

Koheesiopolitiikan alalla komissio katsoo, että tarkastusviranomaisten ja niiden valvontaelinten työtä voidaan kaiken kaikkiaan pitää luotettavana, lukuun ottamatta muutamia tapauksia, joiden osalta se havaitsee joka vuosi tarvittavan parannuksia (vuonna 2023 kymmenen tarkastusviranomaista tai niiden valvontaelintä kaikkiaan 116:sta, kuten vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidaan). Joissakin tapauksissa virheet, joita tarkastusviranomaiset eivät ole aiemmin havainneet, eivät välttämättä viittaa systeemiin puutteisiin asianomaisen tarkastusviranomaisen työssä, vaikka ne vaikuttavatkin raportointivuoden uudelleen laskettuun virhetasoon. Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä kaikkien ohjelmaviranomaisten kanssa hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamiseksi ja virheiden perimmäisiin syihin puuttumiseksi täsmällisin toimin, kuten

- riskinarvioinnin perusteella virhealttiimmiksi katsottujen ohjelmien tai alojen tarkastusten jatkaminen
- virheiden jatkuva seuranta ja analysointi sekä tällaisten tulosten jakaminen ohjelmaviranomaisten kanssa, jotta voidaan päästä yhteisymmärrykseen sovellettavista säännöistä ja estää virheiden toistuminen
- vähemmän virhealttiiden yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen edistäminen ja rahoitus, joka ei liity kustannuksiin
- tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineiden, kuten Arachnen, käyttö, tekoäly mukaan luettuna, millä parannetaan kykyä havaita sääntöjenvastaisuuksia, petosepäilyjä tai mahdollisia eturistiriitoja.

Koheesio-ohjelmien asiakirjatarkastuksia koskevien tilintarkastustuomioistuimen huomioiden (kohta 1.35) osalta komissio on edelleen vakuuttunut siitä, että se pystyy muodostamaan kohtuullisen ja oikeudenmukaisen arvion virhetasoista kussakin ohjelmassa kunakin vuonna sekä kumulatiivisesti koko ohjelmakauden ajan koheesiopolitiikan varojen osalta **yksityiskohtaisella arvioinnillaan, jossa yhdistetään asiakirjatarkastuksia ja paikan päällä tehtäviä tarkastuksia**, joita sovelletaan erilaisiin yksittäisiin ohjelmiin ja varmennuspaketteihin niiden osalta määritettyjen riskien perusteella. Komissio katsoo, että sen järjestelmälliset asiakirjatarkastukset ovat **tehokas ja oikeasuhteinen lähestymistapa** ohjelmiin, joiden on todettu luotettavasti ilmoittavan alhaiset virhetasot vuodesta toiseen⁵. Riskialttiimpien ohjelmien osalta asiakirjatarkastusta täydennetään tarkastuksilla, joihin sisältyy **ohjelmaviranomaisten tekemän tarkastustyön otosten uudelleen tarkastelu** niiden työn luotettavuuden testaamiseksi.

Komissio katsoo politiikanalan ”**Naapurialueet ja muu maailma**” osalta, että jäännösvirhetasoa koskeva selvitys – joka ei ole varmennustoimeksianto eikä tarkastus – on tarkoituksenmukainen eikä siihen sovelleta rajoituksia, jotka voivat johtaa virheiden aliarviointiin. Yleisen valvontastrategian uudelleentarkastelu on parhaillaan käynnissä, ja komissio ehdottaa toimia, joiden odotetaan auttavan jäännösvirhetasoa koskevaan tilintarkastustuomioistuimen selvitykseen liittyvien suositusten täyttämässä.

2. Petosepäilyjen raportoiminen

Komissio muistuttaa, että **kaikki sääntöjenvastaisuudet tai tapaukset, joissa sääntöjä ei ole noudatettu, eivät ole petoksia**.

Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) vahvistaa, että tilintarkastustuomioistuin ilmoitti sille 20 petosepäilyä vuonna 2023 ja että se on käynnistänyt neljä tutkimusta näiden ilmoitusten perusteella (kohta 1.40). Lisäksi OLAF on ilmoittanut Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) yhdestä tapauksesta, jonka tilintarkastustuomioistuin on siirtänyt sille.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomiot siitä, miten komissio ja jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön petosriskipolitiikkaansa 6. luvun osalta (kohta 1.42) ja muistuttaa, että ohjelmaviranomaisten on otettava käyttöön tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä ohjelmakauden alussa petosriskin arvioinnin perusteella ja pantava ne täytäntöön. Nämä toimenpiteet perustuvat petostentorjuntasyklin neljään vaiheeseen: ehkäiseminen, havaitseminen, oikaiseminen ja syytteeseen asettaminen. Komissio on kehittänyt petostentorjuntatoimenpiteitä koskevan ohjeasiakirjan yhteydessä kaudelle 2014–2020 petosriskin arviointivälineen, jota ohjelmaviranomaiset edelleen soveltavat ja käyttävät vuosien 2021–2027 ohjelmissa. **Komissio antaa jäsenvaltioille petostentorjuntatukea seuraavasti:** i) maksuton pääsy tiedonlouhinta- ja riskienpisteitysväline Arachneen, jotta ne voivat parantaa valmiuksiaan havaita petosepäilyjä tai mahdollisia eturistiriitoja, ii) säännöllinen petostentorjuntakoulutus koheesiopolitiikan varoja käsittelevien kansallisten viranomaisten henkilöstölle, iii) komission tarkistuslistojen jakaminen, mukaan lukien osat, jotka koskevat käytössä olevien petostentorjuntatoimenpiteiden tehokkuuden arviointia tai tarvetta dokumentoida petosepäilyt yksittäisten toimien tarkastuksissa. Näistä syistä komissio katsoo, että se on pannut kaikilta osin täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessaan antaman asiaa

⁵ On huomattava, että ohjelmissa, joissa asiakirjatarkastuksia ei täydennetä työn uudelleen suorittamisella, komissio laskee maksamishetken riskille enimmäistason, jossa otetaan huomioon kaikki hyväksymistä edelleen odottavat tiedot, sekä lisäriskin sellaisten ohjelmien osalta, joita komissio ei ole itse koskaan tarkastanut tai joiden osalta aiemmat tarkastukset ovat tuoneet esiin tiettyjä sääntöjenvastaisuuksia, jotka voisivat toistua tarkastamattomissa ohjelmissa.

koskevan suosituksen ja että on jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten tehtävä soveltaa tehokkaita toimenpiteitä petosten torjumiseksi.

Kun tarkastellaan tilintarkastustuomioistuimen päätelmiä petoksiin liittyvistä riskeistä, jotka se toi esiin tarkastuksessaan ”Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukiväläneessä” (kohta 1.43), komissio viittaa vastaukseensa asiaa koskevaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen ja erityisesti vastaukseensa suositukseen 4. Vastauksessaan se muistuttaa tilintarkastustuomioistuinta siitä, ettei komissiolla ole tällä hetkellä oikeudellista välinettä velvoittaa jäsenvaltioita raportoimaan yhdenmukaisella tavalla elpymis- ja palautumistukiväläneeseen liittyvistä petoksista johdon vahvistuslausumissaan ja ettei se näin ollen voi panna suositusta kokonaisuudessaan täytäntöön.

III.KOMISSION VASTAUKSET JOHTOPÄÄTÖKSIIN

Komissio luottaa edelleen siihen, että vuoden 2023 hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetyt tiedot, jotka koskevat riskitasoja maksamishetkellä (1,9 prosenttia), vastaavat virhetasoa maksamishetkellä. Se on yhdenmukainen aiempina vuosina ilmoitettujen tasojen kanssa. Vakautta tukee myös se, että merkittävä osa vuoden 2023 menoista liittyy edelleen ohjelmakauteen 2014–2020, jonka osalta säännöt, järjestelmät ja täytäntöönpanoelimet eivät ole muuttuneet edellisiin vuosiin verrattuna.

Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksestä, jonka mukaan komission arvio riskitasosta maksamishetkellä sijoittuu huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen määrittelemän vaihteluvälin alapuolelle (kohta 1.47), komissio toteaa, että tämä johtuu tietyistä menojen otannan tapauksista, joiden osalta komissio ei aina yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon tosiseikoista, oikeudellisesta tulkinnasta tai kvantifioinnista.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”2. LUKU: TALOUSARVIO- JA VARAINHALLINTO”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet **varmistaakseen kaikilta osin EU:n talousarvion tehokkaan toteuttamisen** nykyisen rahoitus- ja lainsäädäntökehyksen mukaisesti. Komissio seuraa jatkuvasti talousarvion toteuttamista ja maksattamatta olevien sitoumusten kehitystä sekä niihin liittyviä taustatekijöitä. Se tiedottaa säännöllisesti neuvostolle ja Euroopan parlamentille ennustetuista tarpeista (kuluvan vuoden ja tulevien vuosien osalta) ja mahdollisista tulevaisuuden riskeistä sekä antaa säännöllisesti tietoa talousarvion toteutumista koskevasta tilanteesta. Tärkeimmät tätä varten toimitettavat asiakirjat ovat seuraavat: talousarvioesitykseen liitetty valmisteluasiakirja V, osana integroitua talous- ja vastuuvollisuusraportointia (IFAR) annettava vuosikertomus EU:n talousarvion tulevia sisään- ja ulosvirtauksia koskevasta pitkän aikavälin ennusteesta ja selvitykset maksuja käsitteleviä toimielinten välisiä kokouksia varten.

Komissio **seuraa yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen talousarvion toteuttamista tiiviisti** ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen sujuvan täytäntöönpanon ja välttääkseen **sitoumusten vapauttamisen riskin** vuoden 2025 lopussa ja sitä seuraavina vuosina.

Maksattamatta olevat sitoumukset olivat yhteensä 543,0 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa. Se osuus NextGenerationEU-välineestä myönnettävästä tuesta, jota ei makseta takaisin, oli 238,6 miljardia euroa eli lähes 44 prosenttia kaikista maksattamatta olevista sitoumuksista. Komissio aikoo edelleen seurata maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärän täytäntöönpanoa ja ehdottaa vuotuisten talousarviomenettelyjen yhteydessä maksumäärärahojen määriä, jotka täyttävät maksutarpeet riittävällä tavalla.

Vastataakseen EU:n talousarvioon kohdistuviin lisääntyviin **riskeihin ja haasteisiin**, jotka liittyvät tuleviin taloudellisiin velvoitteisiin **NextGenerationEU-välineen puitteissa lisääntyvän lainanoton** yhteydessä, komissio on ilmoittanut, kuinka paljon tuloja se odottaa saavansa uusista omista varoista, ja arvioinut, riittävätkö tulot täyttämään NextGenerationEU-välineen tuen, jota ei makseta takaisin, takaisinmaksuun liittyvät velvoitteet. **Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämään hyökkäyssotaan** liittyvän taloudellisen riskin osalta komissio muistuttaa, että liikkumavara tarjoaa 100 prosentin takauksen Ukrainalle myönnettäville lainoille. Lisäksi luottoluokituslaitokset ovat toistuvasti tunnustaneet tällaisen suojan korkean luottokelpoisuuden.

Komissio toimii täysin avoimesti ja käsittelee **ehdollisia velkoja** kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti. Ehdolliset velat ilmoitetaan EU:n tilinpäätöksissä, ja niitä arvioidaan säännöllisesti. Komissio varmistaa vankan riskinhallinta- ja raportointikehyksensä avulla, että varainhoitoa ja ehdollisten ja muiden velkojen hallinnointia valvotaan tehokkaasti EU:n talousarvion kestävyuden varmistamiseksi. Lisäksi komissio viimeistelee parhaillaan toimia yhtenäisen luottoriskimallin laatimiseksi, jotta voidaan luoda yhteinen perusta, jonka pohjalta arvioidaan kaikkien talousarviotakuiden kattamien velkasalkkujen luottoriskiä.

Yhteisen vararahaston tuloksen osalta voidaan mainita, että komission pyrkimyksillä monipuolistaa yhteisen vararahaston sijoituksia sallimalla osakesijoitukset pörssilistattujen rahastojen kautta pyrittiin myös optimoimaan riskiparametrit ja salkun odotettu tuotto pitkällä aikavälillä. Vaikka markkinoiden volatiliiteetti oli edelleen huomattava vuonna 2023, inflaatiopaine alkoi vähentyä vuoden parin viimeisen kuukauden aikana ja yhteisen vararahaston vuotuinen tuotto vuonna 2023 oli +5,21 prosenttia, noudattaen salkun vertailuarvoa (+5,40 %).

Komissio seuraa tiiviisti **inflaatiokehitystä** ja sen vaikutusta EU:n talousarvioon. Komissio on edelleen vakuuttunut siitä, että EU:n talousarvion käytössä on tarvittavat takeet oikeudellisten ja sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HAVAINTOIHIN

1. Talousarvio- ja varainhallinto vuonna 2023

EU:n talousarvion toteuttaminen

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin sisällytti analyysiin kaikenlaiset määrärahat. Kun analysoidaan EU:n talousarvion **lopullista toteutusastetta**, komissio muistuttaa, että varainhoitoasetuksessa ja/tai joissakin oikeusperustoissa säädetään mahdollisuudesta siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle maksusitoumus- ja maksumäärärahoja, joita ei ollut käytetty vuoden lopussa. Tämä on yleinen käytäntö erityisesti käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen osalta.

Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi kohdassa 2.7, hyväksytyt maksusitoumusmäärärahoja siirrettiin seuraavalle varainhoitovuodelle noin 0,8 miljardia euroa (josta 0,3 miljardia euroa siirrettiin seuraavalle varainhoitovuodelle komission päätöksellä¹ ja 0,5 miljardia euroa ilman eri toimenpiteitä). Kun otetaan huomioon siirrot seuraavalle varainhoitovuodelle, hyväksytyn talousarvion toteutusaste oli komissiota koskevassa talousarvion pääluokassa maksusitoumusmäärärahojen osalta 99,3 prosenttia. Käyttämättä jääneistä maksusitoumusmäärärahoista 218,8 miljoonaa euroa raukesi vuoden lopussa (määrästä 197 miljoonaa euroa oli osoitettu Euroopan globalisaatorahastoa varten, mutta varoja ei otettu käyttöön, ja jäljellä oleva määrä johtui hankinta- tai avustusmenettelyjen päätökseen saattamisen jälkeen käyttämättä jääneistä, tyyppillisesti vähäisistä määristä). Lisäksi peruuntuneista sitoumuksista 1 miljardi euroa liittyy maksusitoumusmäärärahoihin, jotka on keskeytetty toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa 15 päivänä joulukuuta 2022 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/2506 johdosta.

Maksumäärärahojen osalta komissio haluaa lisätä kohdassa 2.10 esitettyihin seikkoihin, että 1,1 miljardia euroa hyväksytyistä maksumäärärahoista siirrettiin komission päätöksellä² varainhoitovuodelle 2024 ja 1,9 miljardia euroa maksumäärärahoista siirrettiin ilman eri toimenpiteitä seuraavalle varainhoitovuodelle. Kun otetaan huomioon määrärahojen siirrot

¹ C(2024) 780 final, 5.2.2024.

² C(2024) 780 final, 5.2.2024.

varainhoitovuodelta 2023 varainhoitovuodelle 2024, toteutusaste oli 99,9 prosenttia käytettävissä olevien maksumäärärahojen kokonaismäärästä. Näin ollen hyväksytyistä maksumäärärahoista jäi käyttämättä vain 0,2 miljardia euroa (0,1 %) vuoden lopussa. Lisäksi varainhoitovuodelle 2024 siirrettiin 23,2 miljardia euroa käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

Yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen talousarvion toteuttaminen

Vuosien **2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot)** rahoitettujen **ohjelmien maksut** ovat vähentyneet vuoden 2021 huippulukemista lähtien, ja tämä kehitys vastaa tavanomaista täytäntöönpanoprofiilia lähestyttäessä ohjelmien päättämistä. Käyttöaste oli yli 90 prosenttia vuoden 2023 lopussa. Sen jälkeen kun välimaksupyynnöiden ja päättämisasiakirjojen toimittamisen määräaikoja pidennettiin STEP-asetuksen nojalla, jäsenvaltiot voivat raportoida vielä käytettävissä olevien varojen käytöstä vuoden 2025 puoliväliin mennessä, ja näin ollen vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen ohjelmien tosiasiallisen toteutusasteen odotetaan kasvavan entisestään.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen maksut, jotka suoritettiin vuonna 2023, **liittyvät enimmäkseen** ennakkomaksuihin vuosien 2021–2027 ohjelmien viivästyneen hyväksymisen vuoksi. Komissio odottaa edelliseltä ohjelmakaudelta saatujen kokemusten perusteella, että välimaksut nopeutuvat merkittävästi seuraavina vuosina, kun hankkeiden valinta etenee.

Vuoden 2024 talousarvion tähänastinen toteutus osoittaa, että **yhteisen maatalouspolitiikan (YMP)** strategiasuunnitelmien mukaiset **Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto)** maksut ovat nopeutumassa.

Elpymis- ja palautumistukivälineen ja NextGenerationEU-välineen lisäohjelmista suoritettut maksut

NextGenerationEU-välineen määrärahat (421,1 mrd. euroa maksusitoumusmäärärahoina) otettiin talousarvioon kokonaisuudessaan vuonna 2021. Vuosi 2023 oli viimeinen vuosi, jolloin niihin liittyviä oikeudellisia sitoumuksia voitiin tehdä, ja NextGenerationEU-välineen käytettävissä olevista sitoumuksista 99,8 prosenttia sidottiin ja vain 0,4 miljoonaa euroa jouduttiin peruuttamaan.

Vuonna 2023 NextGenerationEU-välineen maksumäärärahojen käyttöaste oli 95,5 prosenttia. Jäljellä olevat maksumäärärahat siirrettiin varainhoitovuodelle 2024.

Maksamatta olevien sitoumusten määrä

Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä oli 543 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa, jolloin se komission analyysin mukaan oli suurimmillaan.

Maksattamatta olevien sitoumusten kasvu vuonna 2023 johtui pääasiassa **NextGenerationEU-elpymisvälineen sen osan, jota ei makseta takaisin, täytäntöönpanosta**. Sen osuus kaikista maksattamatta olevista sitoumuksista oli 238,6 miljardia euroa (44 %) vuoden 2023 lopussa. Kuten edellä todettiin, vuosi 2023 oli viimeinen vuosi, jolloin NextGenerationEU-välineen määrärahoja oli mahdollista sitoa. Näihin sitoumuksiin liittyviä maksuja on tarkoitus suorittaa vuoteen 2026 saakka, ja sen vuoksi maksattamatta olevien sitoumusten nimellisarvo todennäköisesti pienenee vuodesta 2024 alkaen ja NextGenerationEU-välineen väliaikainen vaikutus maksattamatta oleviin sitoumuksiin poistunee kokonaan.

2. Riskit ja haasteet

Koheesiopolitiikan varoihin liittyvien vapautettavien sitoumusten määrä vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä

Tilintarkastustuomioistuimen kohdissa 2.33–2.34 esittämien huomautusten osalta voidaan todeta, että ohjelmakauden 2021–2027 ohjelmasuunnittelun alustavista viivästyksistä huolimatta koheesiopolitiikan rahastoista rahoitettavien toimien valinta ohjelmakaudella 2021–2027 on nopeutumassa. Komissio on pyrkinyt yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ennakoivasti nopeuttamaan vuosien 2021–2027 ohjelmasuunnittelua ja täytäntöönpanoa muun muassa osallistumalla asianmukaisten hallintorakenteiden perustamiseen ja valintakriteerien valmisteluun, tarjoamalla monenlaisia hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen tarkoitettuja välineitä, koulutustilaisuuksia ja verkko-seminaareja sekä edistämällä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä. Jäsenvaltioiden maaliskuun 2024 lopussa toimittamien tietojen perusteella neljä jäsenvaltiota on valinnut toimet, jotka kattavat yli 40 prosenttia niiden määrärahoista, ja seitsemän muuta jäsenvaltiota on valinnut toimet, joiden osuus määrärahoista on yli 25 prosenttia. Tämä osoittaa, että reipas edistyminen on mahdollista alkuvaiheen viivästyksistä huolimatta. Lisäksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) täytäntöönpano on saavuttanut muiden koheesiopolitiikan rahastojen keskiarvon.

Huomattavaa sitoumusten vapauttamisriskiä vuoden 2025 lopussa koskevien vuoden 2023 ennusteiden osalta on huomattava, että tammikuun 2024 päivitetty julkisen talouden ennusteet osoittavat myönteistä kehityssuuntausta, jonka mukaan koheesiopolitiikan varojen osalta ei vuoden 2025 lopussa ole odotettavissa lainkaan vapautettavia sitoumuksia. Näissä ennusteissa otetaan huomioon täytäntöönpanon nopeutuminen, STEP-kehysvälineen toimenpiteiden vaikutus ja aiempiin julkista taloutta koskeviin tietoihin perustuvat maksuprofiiliennusteet.

Komissio seuraa tilannetta tiiviisti ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen sujuvan täytäntöönpanon ja välttääkseen sitoumusten vapauttamisen riskin vuoden 2025 lopussa ja sitä seuraavina vuosina.

Lainanotosta aiheutuvan EU:n velan määrä

NextGenerationEU-välineen lainanoton lisääminen vuoteen 2026 mennessä ja sen takaisinmaksu

Komissio ilmoitti³ niiden tulojen määrästä, jotka se odottaa saavansa uusista omista varoista, sekä kyseisten tulojen riittävydestä NextGenerationEU-välineestä myönnettyjen avustusten takaisinmaksuun liittyvien velvoitteiden täyttämistä silmällä pitäen. Erityisesti 20. kesäkuuta 2023 annetussa asiakirjassa ”Uusia omia varoja koskeva mukautettu paketti” mainittiin yksityiskohtaisia lukuja niiden tulojen määrästä, jotka kunkin uuden omien varojen lähteen⁴ arvioitiin tuottavan EU:n

³ Lehdistötiedote: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_3328

Tietokooste: https://commission.europa.eu/document/6edb3f23-9373-4560-aa46-2d894e9b45c5_en

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SWD_2023_331_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf

⁴ Nämä ovat päästökauppajärjestelmä, hiilirajamekanismi sekä yritysten voittoihin perustuvat väliaikaiset tilastopohjaiset omat varat.

talousarvioon. Näissä asiakirjoissa korostettiin, että voimaantulonsa jälkeen tällä ”uusien omien varojen korilla varmistetaan talousarvion riittävä pitkän aikavälin rahoitus, johon sisältyy myös NextGenerationEU-välineen takaisinmaksu”.

NextGenerationEU-välineen tukea, jota ei makseta takaisin, varten lainattujen varojen pääoman takaisinmaksuprofiilin osalta [neuvoston päätöksen \(EU\) 2020/2053](#)⁵ 5 artiklassa säädetään, että näiden varojen takaisinmaksu hoidetaan siten, että varmistetaan velkojen tasainen ja ennakoitavissa oleva väheneminen vuoteen 2058 saakka.

Komissio ei voi ilmoittaa tarkkaa takaisinmaksuaikataulua kahdesta syystä. Ensinnäkin *NextGenerationEU*-välineestä myönnettävän tuen, jota ei makseta takaisin, tarkkoja takaisinmaksumääriä ja vuotuista korkoa ei voida määrittää etukäteen, koska ne riippuvat ratkaisevasti elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta ja jäsenvaltioiden maksupyynnöistä vuoden 2026 loppuun saakka. Toiseksi *NextGenerationEU*-välineen tukeen, jota ei makseta takaisin, liittyvän velan takaisinmaksuprofiili ei ole komission päätettävissä, vaan siitä päättävät budjettivallan käyttäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) osana seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vaikutus EU:n tuleviin talousarvioihin

Kohdassa 2.55 tarkoitettu **Ukrainan tukivälineeseen** liittyvä talousarvion liikkumavaraan perustuva takaus vastaa 100 prosentin takausta Ukrainalle myönnettyille lainoille, ja se on samantyyppinen kun makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen yhteydessä myönnettävä takaus. Luottoluokituslaitokset ovat myös toistuvasti tunnustaneet liikkumavaran tarjoaman suojan korkean luottokelpoisuuden. Riskiarvion perusteella olisi tarvittu varaus, joka olisi suuruudeltaan 70 prosenttia lainan määrästä, mikäli lainan vakuutena olisi ollut yhteinen vararahasto. Tämä merkitsisi sitä, että EU:n talousarviosta olisi etukäteen asetettava käyttöön ja sidottava 23 miljardia euroa sellaisia velkoja varten, joilla on pitkä maturiteetti. Komissio katsoo, että näin suuren määrän varaaminen etukäteen ei olisi paras tapa käyttää julkisia varoja.

Yhteisen vararahaston kumulatiivinen tulos

Komissio korostaa, että yhteinen vararahasto on likvidi ja hyvin hajautettu joukkolainasalkku. Sijoitukset yksinomaan korkean luokituksen saaneisiin velkainstrumentteihin ovat aiemmin tuottaneet komission sijoitussalkuille positiivisia tuottoja. Tämä strategia ei kuitenkaan suojannut salkkuja tuottojen yleiseltä jyrkältä kasvulta vuonna 2022. Kasvu johtui pitkään nopeana jatkuneesta inflaatiosta ja keskuspankkien jyrkästi kiristyneestä rahapolitiikasta. Yhteisen vararahaston tuloksellisuuteen kohdistui myös kielteisiä vaikutuksia, vaikkakin se pysyi vertailuarvon mukaisena.

Komissio pyrki vuonna 2022 **monipuolistamaan yhteisen vararahaston sijoituksia** ja lieventämään riskiä tekemällä sijoituksia yksittäisten yritysten osakkeisiin. Pääomasijoitusten lisääminen yhteisen vararahaston sijoitusvalikoimaan uutena omaisuusluokkana perustui huolelliseen analyysiin sekä riskiparametrien ja salkun odotetun tuoton optimointiin pidemmällä aikavälillä

Markkinoiden epävakaus oli edelleen merkittävää vuonna 2023. Vuoden 2023 parin viimeisen kuukauden aikana inflaatiopaine alkoi kuitenkin vähentyä, mikä johti vuonna 2022 havaitun

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>

kehityksen osittaiseen kääntymiseen ja antoi **positiivisen sysäyksen** yhteisen vararahaston omistamien **liikkeessä olevien joukkovelkakirjojen arvolle**.

Tässä tilanteessa yhteisen vararahaston vuotuinen tuotto vuonna 2023 oli +5,21 prosenttia, joka on salkun vertailuarvon (+5,40 %) mukainen. Vasta käyttöön otetun osakeluokan (keskimäärin noin 3,1 % vuonna 2023) osuus salkun kokonaistuotosta oli +0,38 prosenttia. Erikseen tarkasteltuna osakesijoitukset tuottivat noin +12,5 prosenttia, mikä on yli kaksi kertaa enemmän kuin kiinteätuottoisen osuuden tuotto vuonna 2023.

Inflaation vaikutukset EU:n talousarvioon

Komissio **seuraa tiiviisti inflaatiokehitystä** ja sen vaikutusta EU:n talousarvioon. Tällainen arviointi tehtiin myös monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnin yhteydessä. Komissio toteaa, että vuosien 2022–2023 korkea inflaatio vaikuttaa erityyppisiin menoihin ja ohjelmiin eri tavoin. Yhteisvaikutus riippuu kuitenkin toteutuneesta inflaatiokehityksestä monivuotisen rahoituskehityksen aikana, ja siinä saattaa esiintyä jonkin verran vaihtelua.

Komissio huomauttaa, että inflaation kielteisestä vaikutuksesta huolimatta **EU:n talousarvion käytössä on tarvittavat takeet** oikeudellisten ja sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Jotta tällaisia suojatoimia voidaan vahvistaa NextGenerationEU-välineen rahoituskustannusten osalta, monivuotisesta rahoituskehityksestä annettuun asetukseen tehtiin 29. helmikuuta 2024 monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnin yhteydessä muutos, jolla otettiin käyttöön porrastusmekanismi, johon sisältyy varautumisjärjestelynä uusi erityisväline (EURI-väline).

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Suositus 2.1 – Lievennetään riskiä siitä, että määrärahoja joudutaan vapauttamaan

Määrärahojen vapauttamisen riskin lieventämiseksi komission olisi seurattava tiiviisti edistymistä toimien valinnassa ja toteutettava tarvittavat toimet riskinalaisten ohjelmien osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Komissio tekee jatkuvasti yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja seuraa tiiviisti edistymistä EU:n ohjelmien ja välineiden täytäntöönpanossa, mukaan lukien ohjelmasuunnittelun tukeminen STEP-kehysvälineen kaltaisten uusien lainsäädäntö- ja ohjelmasuunnittelualoitteiden hyödyntämiseksi ja siten myös täytäntöönpanon tehostamiseksi. Kaikissa jäsenvaltioissa pidetään säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa seurantakomitean kokouksia, ja tuloksellisuuden tarkastelu tehdään vuosittain, jotta voidaan tarkastella erityisesti ohjelmien tuloksellisuutta ja siihen vaikuttavia kysymyksiä sekä näiden kysymysten ratkaisemiseksi toteutettuja toimenpiteitä. Lisäksi tarpeen mukaan järjestetään virallisempia tapahtumia ja teknisiä kokouksia ja toteutetaan kirjeenvaihtoa ja muuta epävirallista viestintää. Jos havaitaan pullonkauloja, komissio tekee tiivistä yhteistyötä asiaankuuluvien viranomaisten kanssa niiden ratkaisemiseksi ja käyttää tässä apuna erilaisia teknisiä apuvälineitä.

Hyvä hallintotapa on ratkaisevan tärkeä talouden kehityksen kannalta, ja se edellyttää tehokkaita ja vaikuttavia hallinnollisia valmiuksia, jotta voidaan toteuttaa investointihankkeita. Tämän vuoksi komissio tukee edelleen etenemissuunnitelmien laatimista, jotta niiden avulla voidaan vahvistaa jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia. Vuoden 2023 loppuun mennessä 15 jäsenvaltiota oli saanut valmiiksi tällaiset etenemissuunnitelmat.

Nopeuttaakseen ja yksinkertaistaakseen täytäntöönpanoa komissio on jatkanut myös pyrkimyksiään lisätä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöä tarjoamalla jäsenvaltioille tukea niiden menetelmien suunnittelussa, todentamisessa ja toimittamisessa. Tässä vaiheessa Euroopan aluekehitysrahaston vuosien 2021–2027 ohjelmiin sisältyy 12 jäsenvaltiossa 145 yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin perustuvaa menetelmää, joiden osuus rahoituksesta on 6,5 miljardia euroa, ja neljässä jäsenvaltiossa puolestaan sovelletaan kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöä koskevia järjestelmiä, joiden osuus rahoituksesta on 1,3 miljardia euroa. ESR+:n osalta 20 jäsenvaltiossa on käytössä 230 yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin perustuvaa menetelmää ja 6 kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöä koskevaa järjestelmää, joiden suunniteltu kokonaisbudjetti on 18,1 miljardia euroa.

Komissio esitti äskettäin jäsenvaltioille myös sitoumusten vapauttamista koskevaan N + 3 -sääntöön perustuvan menetelmän vuosien 2021–2027 ohjelmien osalta. Tämän perusteella jäsenvaltioille ilmoitetaan jo kunkin vuoden helmikuussa ne määrät, joita koskee sitoumusten vapauttamisen riski vuoden N + 3 lopussa. Varoituskirje lähetetään aiemmassa vaiheessa kuin edellisellä ohjelmakaudella sovelletussa menettelyssä, jotta jäsenvaltioille voidaan ajoissa tiedottaa sitoumusten vapauttamista koskevaan N + 3 -sääntöön liittyvästä riskistä ja antaa niille mahdollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimet sitoumusten vapauttamisen riskin välttämiseksi. Näin pyritään edelleen tehostamaan yleistä täytäntöönpanoa ja välttämään mahdolliset tekniset pullonkaulat. Jäsenvaltioiden viimeisimmät, tammikuussa 2024 julkaistut vuosien 2024 ja 2025 välimaksupyynnöt koskevat ennusteet vahvistavat, ettei vuoden 2025 lopussa ole havaittavissa sitoumusten vapauttamista koskevaan N + 3 -sääntöön liittyvää riskiä.

Komission yksiköt tekevät jatkossakin tiivistä yhteistyötä asianomaisten kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa, jotta havaittuja riskejä voidaan hallita tuloksellisesti ja jotta voidaan varmistaa optimaalinen täytäntöönpano.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN – 3. LUKU: EU:N TALOUSARVIOSTA RAHOITETUN TOIMINNAN TULOKSELLISUUS

Osa 1 – Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit

Kertomuksen 3. luvun osassa 1 esitetyt johtopäätökset perustuvat vuonna 2023 julkaistuihin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin. Nämä erityiskertomukset laadittiin laajoja selvitys- ja kuulemismenettelyjä noudattaen varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti. Kertomusten ohessa on julkaistu ja asetettu yleisön saataville komission yksityiskohtaiset vastaukset, joissa esitetään komission kanta erityiskertomuksiin ja niiden asiaan liittyviin suosituksiin.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen tiivistelmät Euroopan parlamentin ja neuvoston lausunnoista, jotka on annettu vuonna 2023 julkaistujen erityiskertomusten jälkeen ja jotka luetellaan 3. luvun osassa 1.

Komissio korostaa, että osassa 1 (kohta 3.6) esitetty tilintarkastustuomioistuimen suositusten hyväksymisaste on pääosin hyvin suuri, mikä kuvastaa komission rakentavaa lähestymistapaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ongelmien ratkaisemiseen. Komissio jätti hyväksymättä vain neljä prosenttia suosituksista.

Komissio haluaa erityisesti palauttaa mieliin kantansa useisiin erityiskertomuksiin, joihin tilintarkastustuomioistuimien viittaa 3. luvun osassa 1.

Komissio oli samaa mieltä merkittävistä osista erityiskertomusta 07/2023: ”**Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä**”, mutta se ei täysin hyväksynyt tai ollut samaa mieltä kaikista tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista ja niihin liittyvistä päätelmistä. Komissio katsoo muun muassa, että elpymis- ja palautumistukivälineeseen sovellettu valvontajärjestelmä ei jätä tilivelvollisuus- ja varmuusvajetta EU:n tasolla. Elpymis- ja palautumistukivälineen valvontakehys on mukautettu elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudelliseen rakenteeseen. Siinä annetaan komissiolle selkeä vastuu välitavoitteiden ja tavoitteiden arvioinnista ja jäsenvaltioille, jotka saavat varoja, selkeä vastuu siitä, että ne toteuttavat ”*kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että tukivälineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvä varojen käyttö on sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaista*” (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artikla). Tästä huolimatta komissio osallistuu hyvin aktiivisesti sen varmistamiseen, että unionin taloudelliset edut suojataan asiaankuuluvasti. Se on ensinnäkin arvioinut kattavasti kansallisten valvontajärjestelmien tarkoituksenmukaisuuden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin yhteydessä. Toiseksi se on tarvittaessa vaatinut jäsenvaltioita tekemään kyseisiin järjestelmiin aikataulutettuja lisäparannuksia tulevien maksujen ennakkoehtona. Kolmanneksi se on tehnyt vähintään yhden järjestelmätarkastuksen jäsenvaltiota

kohden ja etenee tarkastusaikataulunsa toteuttamisessa. Koska unionin taloudellisten etujen suojaaminen on tärkeää, komissio on myös valmis laajentamaan tarkastuksiaan tarkastussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ulkopuolelle, jos sitä pidetään tarpeellisena.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 26/2023: ”**Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys**” osalta komissio totesi, että kyseessä on innovatiivinen, tulosperusteinen väline, jossa jäsenvaltioille, jotka saavat varoja, suoritetaan maksuja, kun ne ovat toteuttaneet kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa ennalta sovitut uudistukset ja investoinnit. Tämä tarkoittaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen maksut ovat luonteeltaan sellaisia, että ne liittyvät välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Välitavoitteet ja tavoitteet ovat elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehysten selkäranka, ja tilintarkastustuomioistuin myöntää, että välitavoitteet ja tavoitteet soveltuvat yleisesti ottaen investointien ja uudistusten toteuttamisessa saavutetun edistymisen mittaamiseen, minkä komissio toteaa olevan niiden päätarkoitus. Muita tukivälineen tuloksellisuuden seurantaan liittyviä osatekijöitä ovat yhteiset indikaattorit, joilla mitataan mahdollisimman laajasti edistymistä koko tukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa. Komissio kuitenkin muistutti, että ei ole mitään oikeudellista vaatimusta, jonka mukaan tulosperusteiset ja tuotosperusteiset yhteiset indikaattorit olisi eroteltava, eikä myöskään vaatimusta, jonka mukaan yhteisten indikaattorien olisi kuvattava tukivälineen vaikutusta. Komissio katsoi myös, että tilintarkastustuomioistuimen suositus, jonka mukaan olisi ilmoitettava todelliset kustannukset pilarikohtaisesti, on sekä teknisesti että oikeudellisesti mahdoton toteuttaa, sillä jäsenvaltioilla ei ole elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen mukaisesti velvollisuutta ilmoittaa toteutuneita kustannuksia.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 16/2023: ”**NGEU-välineeseen liittyvä velanhoito komissiossa**” osalta voidaan todeta, että tarkistetun varainhoitoasetuksen¹ ja siihen liittyvän hallintoa koskevan komission täytäntöönpanopäätöksen² ansiosta komissio voi nyt laatia toimilleen yleisen velanhoitostrategian tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti. Komissio ei aikaisemmin ole voinut panna täytäntöön yhtä kokonaisvaltaista velanhoitostrategiaa, koska NextGenerationEU-välineen monipuolista varainhankintastrategiaa on jouduttu toteuttamaan sellaisten ohjelmien rinnalla, jotka on rahoitettu eri menetelmällä ja eri tekniikoin. Vastedes komissio soveltaa kaikkiin EU:n politiikkatoimia koskeviin lainanotto- ja lainanantotoimiin yhdistettyä varainhankintamenetelmää, joka on kehitetty NextGenerationEU-välineen varainhankintastrategian pohjalta. Lähestymistapaa noudatetaan komission rahoitussuunnitelmissa ja siihen liittyvässä raportoinnissa. Lisäksi riskienhallintajohtaja alkaa valvoa myös muuta kuin NextGenerationEU-välineeseen liittyvää lainanottoa. Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuimen suositukset mahdollisimman tarkasti huomioon luodessaan velanhoitostrategiaa ja raportointijärjestelmiä, jotka perustuvat yhdistettyyn varainhankintamenetelmään.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 05/2023: ”**EU:n rahoitusjärjestelyt**” osalta komissio tunnusti EU:n rahoitusjärjestelyjen eri osatekijöiden moninaisuuden. Se ei kuitenkaan ollut tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että rahoitusjärjestelyt muodostaisivat hajanaisen kokonaisuuden, koska kaikki välineet on hyväksytty kaikilta osin asiaankuuluvien oikeusperustojen, erityisten politiikkatavoitteiden sekä asiaankuuluvien toimielinten välisten menettelyjen ja poliittisen päätöksenteon mukaisesti. Rahoitusjärjestelyjen eri osatekijöiden moninaisuus ei sinänsä tarkoita tehokkuuden tai riittävyyden puutetta. Se on itse asiassa

¹ Asetus (EU, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex - 32022R2434 - FI - EUR-Lex (europa.eu)).

² Komission täytäntöönpanopäätös (EU, Euratom) 2022/2544, annettu 19 päivänä joulukuuta 2022, monipuolisen varainhankintastrategian mukaisten EU:n lainanotto- ja velanhallintatoimien ja niihin liittyvien lainanantotoimien hallinto- ja täytäntöönpanojärjestelystä

mahdollistanut unionin lukuisten ja yhä monimutkaisempien politiikan painopisteiden ja tavoitteiden saavuttamisen. Taloudellisten, yhteiskunnallisten ja maailmanlaajuisten haasteiden laajeneminen ja monimutkaistuminen on edellyttänyt yhteisten vastatoimien kehittämistä ja merkittävien resurssien käyttöönottoa. Tämä on johtanut rahoitustoimien ja -välineiden monipuolistamiseen, mikä on tapahtunut muun muassa hankkimalla julkisia ja yksityisiä investointeja EU:n ja euroalueen tasolla, mutta myös tekemällä erityistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja kansainvälisten organisaatioiden ja instituutioiden kanssa.

Osa 2 – Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 4 kuuluvien ohjelmien tuloksellisuus

Tuloksellisuusraportoinnin kehys

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahaston ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen / rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen (ISF-BV/BMVI) tuloksellisuusraportoinnin kehys on parantunut kauden 2014–2020 kehukseen verrattuna (kohdat 3.39–3.41). Parannuksia ovat esimerkiksi se, että talous- ja tuloksellisuustietoja raportoidaan useammin, että tuotos- ja tulosindikaattoreiden välillä tehdään ero ja että on otettu käyttöön metatietoja, joiden avulla esitetään indikaattorien tärkeimmät tekniset ominaisuudet.

Nykyisen kauden 2021–2027 tuloksellisuustiedot

Kun on kyse vähäisestä edistymisestä nykyisen kauden 2021–2027 tavoitteiden saavuttamisessa (kohdat 3.42–3.43), keskeisiä suorituskykyindikaattoreita (tulosindikaattoreita) koskevan raportoinnin odotetaan toteutuvan myöhemmässä vaiheessa, kun ensimmäiset toimet sekä tietojen konsolidointi ja raportointi on saatu päätökseen. Koska jäsenvaltioiden ohjelmat olivat vasta juuri alkaneet vuoden 2022 lopussa, ohjelmien tuloksellisuutta ei näin ollen ollut vielä mahdollista arvioida ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa. Kentällä saavutetut tulokset eivät toteuttamisen alkuvaiheessa myöskään välttämättä vielä näy komissiolle toimitetuissa tiedoissa, koska toimien käynnistämisen ja tulosten raportoinnin välillä on luonnollinen viive.

Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa vuoden 2022 lopussa esitetyn tuloksellisuuden arvioinnin osalta ei ole mahdollista antaa arviota täytäntöönpanossa edistymisestä, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden ohjelmat hyväksyttiin vuoden 2022 viimeisen neljänneksen aikana ja että monet jäsenvaltiot eivät olleet vielä saaneet päätökseen yhtäkään toimea.

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen (CCEI) osalta voidaan todeta, että välineen keskeisen indikaattorin mukaan tavoitteen saavuttamisessa on edistytty 12 prosenttia, ja myönteisen suuntauksen odotetaan jatkuvan, kun CCEI-hankkeet saadaan päätökseen. CCEI-välineen keskeisen indikaattorin laskennassa otetaan huomioon malli/matriisi, jolla määritellään yhteinen luettelo laitteista, joiden olisi oltava käytettävissä rajanylityspaikoilla.

CCEI-välineen täytäntöönpano perustuu kaksitasoiseen lähestymistapaan: avustussopimusten tekeminen jäsenvaltioiden kanssa ja sitä seuraavat kansalliset menettelyt niiden laitteiden hankkimiseksi, joille EU:n tason yhteisrahoitus on myönnetty. Tällaiset menettelyt kestävät jopa kolme vuotta ja joissakin tapauksissa vieläkin kauemmin (lisäksi ohjelma käynnistyi vuoden 2021 lopussa, eikä ollut olemassa edeltävää ohjelmaa, jonka tuloksia olisi voitu hyödyntää). Laatikossa ”Ohjelma pähkinänkuoressa” oleva raportointi vuodelle 2022 (ensimmäisessä työohjelmassa 2021–2022) tehtyjen sopimusten määrästä ei olisi auttanut lukijaa saamaan käsitystä välineen toiminnasta. Tästä syystä katsottiin aiheelliseksi esittää suunnitellut tuotokset (eli tulevat saavutukset) niiden tehtyjen avustussopimusten alla, joiden täytäntöönpano oli ja on useimmissa tapauksissa edelleen kesken. Kun näin tapahtui, asiasta tiedotettiin avoimesti.

Komissio haluaa vielä korostaa, että ohjelmien tuloksellisuutta koskevat lausunnot sisältävät useita eri jaksoja, kuten ”ohjelma pähkinänkuoressa”, ”talousarvion toteuttaminen” ja ”talousarvion tuloksellisuuden arviointi”.

Kauden 2014–2020 tuloksellisuustiedot

Kauden 2014–2020 suorituskykyindikaattorit osoittavat, että edistyminen oli hyvää, mutta niitä on täydennettävä erillisistä arvioinneista saatavalla lisänäytöllä. Näin ollen indikaattoreiden tavoitteiden on oltava realistisia ja oikeassa suhteessa osoitettuihin resursseihin nähden, jotta niitä voidaan hyödyntää toimien seurannassa, hallinnoinnissa ja toteutuksessa. Tavoitteiden asettaminen on osa monimutkaista kehystä, jossa EU:n varojen on täydennettävä kansallisia resursseja (ja se on merkityksellistä vain, jos se perustuu käytettävissä oleviin resursseihin, jotka olisi yleensä kohdennettava suurimman EU:n tason lisäarvon tuottaviin toimiin).

Komission tehtävänä on varmistaa, että jäsenvaltioiden ehdottamat tavoitteet ovat realistisia, kun otetaan huomioon osoitetut resurssit, ja että niissä otetaan asianmukaisesti huomioon taustalla olevat menetelmälliset oletukset ja näyttö (esimerkiksi aiemmat kustannukset).

Komission vastaukset suosituksiin

Suositus 3.1 – Parannetaan monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 4 ohjelmien tuloksellisuusselvityksiin sisältyvien tuloksellisuustietojen laatua

- (a) Esitetään tuloksellisuusselvitysten ”Ohjelma pähkinänkuoressa” -osiossa todelliset saavutukset, ei mahdollisia tulevia saavutuksia.
- (b) Ilmoitetaan vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, mitkä keskeiset tuloksellisuusindikaattorit perustuivat joihinkin muihin lähteisiin kuin jäsenvaltioiden toimittamiin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: kohdat a ja b – vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 2024)

Komissio **hyväksyy suosituksen 3.1 a.**

Komissio **hyväksyy suosituksen 3.1 b.**

Osa 3 – EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta – tilanne vuoden 2020 lopussa

Komissio pitää kaikkien hyväksytyjen suositusten täytäntöönpanoa erittäin tärkeänä. Seuranta ja täytäntöönpano ovat olennainen osa komission hallintojärjestelmää. Suosituksen 1.2 täytäntöönpanoasteen osalta komissio viittaa yhteistä lainsäädäntöportaalia koskevaan toimielinten väliseen hankkeeseen, joka käynnistettiin vuonna 2022 kaikkien tärkeimpien toimielinten välisen sopimuksen pohjalta. Vuoden 2023 aikana edistyi hyvin, minkä ansiosta portaalin ensimmäinen versio voitiin ottaa käyttöön huhtikuussa 2024.

Kun otetaan huomioon yhteistä lainsäädäntöportaalia koskeva meneillään oleva työ ja tähänastinen edistyminen sekä se, että vaikutustentarviointeja ja muita arviointeja julkaistaan myös komission asiakirjarekisterissä³ ja Kerro mielipiteesi -portaalissa⁴, komissio ei pidä kustannustehokkaana, että pelkästään tätä tarkoitusta varten perustettaisiin erillinen keskitetty asiointipiste, vaan tutkii jatkossakin mahdollisuuksia nykyisten alustojen yhdistämiseksi paremmin toisiinsa.

Osa 4 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2020 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta

Komissio pitää sille osoitettujen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten (kohdat 3.73–3.76) osalta **äärimmäisen tärkeänä, että kaikki hyväksytyt suositukset pannaan täytäntöön**. Komissio seuraa toimia, jotka se on sitoutunut panemaan täytäntöön ja jotka kuuluvat sen tehtäviin. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositukset on pantu täytäntöön vain osittain, vaikka komission näkemys on, että ne on pantu täytäntöön kokonaan. Tilintarkastustuomioistuin arvioi täytäntöönpanoasteen itse laatimansa suosituksen perusteella riippumatta siitä, onko komissio hyväksynyt sen kokonaisuudessaan. Komissio puolestaan arvioi täytäntöönpanoasteen suhteessa erityiskertomuksiin antamissaan vastauksissa tekemiinsä sitoumuksiin.

Tässä yhteydessä komissio panee merkille, että **komissiolle osoitettujen suositusten täytäntöönpanoasteet ovat hyvin pitkälti linjassa viime vuoden täytäntöönpanoasteiden kanssa**, sillä 68 prosenttia suosituksista pantiin täytäntöön kokonaan tai suurimmaksi osaksi, kun viime vuonna vastaava osuus oli 70 prosenttia.

Komissio tarkentaa suositusten hyväksymisasteen osalta (kohta 3.70), että sen hyväksymättä jättämien suositusten määrä säilyi vuonna 2020 ennallaan vuoteen 2019 verrattuna (noin 7 prosenttia vuonna 2020 annetuista suosituksista, kun vuonna 2019 vastaava osuus oli 6 prosenttia). **Suosituksen hyväksymättä jättämiselle tai osittaiselle hyväksymiselle voi**

³ <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/>

⁴ Kerro mielipiteesi – Julkiset kuulemiset ja kansalaispalautte

puolestaan olla useita syitä. Niihin kuuluvat esimerkiksi i) nykyisen sääntelykehysten asettamat rajat ja/tai vaikeudet ennakoita tulevaa EU:n lainsäädäntöä, ii) EU:n eri toimielinten, elinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien tehtävät ja toimivaltuudet (mukaan lukien vastuu- ja vastuuvollisuusjärjestelyt), iii) täydentävyys suhteessa toimintapolitiikkoihin, lainsäädäntöön ja ohjelmiin sekä iv) komission arviointi suositusten ja/tai resurssien toteuttamiskelpoisuudesta ja ajoitukseen liittyvistä vaikutuksista.

Suosituksen oikea-aikaisen täytäntöönpanon (kohdat 3.80–3.81) osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan komission ajallaan täytäntöön panemien suositusten osuus kasvoi. Komissio toteaa tässä yhteydessä, että jatkotoimien oikea-aikaisuutta on tarkasteltava myös yhdessä suositusten hyväksymisasteen kanssa. Komissio on edelleen täysin sitoutunut panemaan kaikki hyväksytyt suositukset täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa asetettuihin tavoiteajankohtiin mennessä. Tämä ei kuitenkaan päde suosituksiin, joita komissio ei ole alun alkaenkaan hyväksynyt kuhunkin erityiskertomukseen annetuissa julkaistuissa vastauksissa esitetystä syistä.

Jatkotoimet voivat joissakin tapauksissa vaatia alun perin odotettua enemmän aikaa toimenpiteiden monimutkaisuuden, lainsäädännöllisen tai politiikkaan liittyvän kehityksen, resursseihin liittyvien rajoitteiden tai ulkoisten tekijöiden vuoksi tai koska on tarpeen ottaa muita elimiä tai yhteisöjä mukaan toimiin. Se, ettei suositusta ole pantu kokonaisuudessaan täytäntöön alun perin odotettuun loppuunsaattamispäivämäärään mennessä, ei tarkoita, että suositusta ei pantaisi täytäntöön sen jälkeen. Muuttuvat olosuhteet tai muutokset toimintapolitiikkoihin liittyvässä tai poliittisessa ympäristössä voivat yleensä johtaa toimien uudelleenpriorisointiin.

Liite – Vuoden 2020 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio

Erityiskertomus 01/2020: Ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskeva EU:n toiminta: vaikutus merkittävää, mutta huomattavat viivästykset ja sääntöjen noudattamatta jättäminen heikentävät sitä

Vastaus suositukseen 1 c, kertomuksen kohta 77: Komissio ei hyväksynyt suositusta sillä perusteella, että se ei voinut arvioida ennakolta kantaansa tuleviin toimenpiteisiin.

Ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevassa työsuunnitelmassa vuosiksi 2022–2024 komissio täsmensi, että ”tarpeettomien viivästysten välttämiseksi komissio hyväksyy jatkossa tiettyjä tuoreryhmiä koskevia yksittäisiä toimenpiteitä aina, kun ne ovat valmiita, jollei poikkeuksellisista olosuhteista muuta johdu”. Komissio katsoo näin ollen, että sen aloiteoikeus sisältää oikeuden hyväksyä ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevia toimenpiteitä pakettina, mutta pitää tätä aiheellisena vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Käytännössä tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen kaikki uudet ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevat toimenpiteet on aina hyväksytty, kun ne ovat olleet valmiita. Lisäksi on ryhdytty toimiin uusien tai tarkistettujen asetusten hyväksymistä koskevan valmistelutyön virtaviivaistamiseksi. Näin ollen komissio katsoo, että se on käsitellyt tilintarkastustuomioistuimen huolenaiheita noudattaen samalla aloiteoikeuttaan.

Erityiskertomus 01/2020: Ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskeva EU:n toiminta: vaikutus merkittävää, mutta huomattavat viivästykset ja sääntöjen noudattamatta jättäminen heikentävät sitä

Vastaus suositukseen 2 a, kertomuksen kohta 78: Tämän suosituksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavien tietojen keräämiseen liittyy monimutkaisia rajoitteita. Markkinavalvonta-asetuksessa 2019/1020 (11 artiklan 3 kohta) edellytetään, että viranomaiset noudattavat riskiperusteista lähestymistapaa päättäessään suoritettavista tarkastuksista, tarkastettavien tuotteiden tyypeistä ja tarkastusten laajuudesta. Otosten määrään liittyy näin ollen epävarmuutta. Markkinavalvontaviranomaisten suorittamien tarkastusten ja testien tulosten ei myöskään voida katsoa edustavan EU:n markkinoille saatettujen tuotteiden tosiasiallista vaatimustenmukaisuusastetta.

Komissio kuitenkin katsoo, että se on pannut suosituksen täytäntöön osittain, koska se on toteuttanut toimia voidakseen kerätä tietoja tuotteiden todellisesta käytöstä. Vasta kun tällaiset tiedot ovat saatavilla, on mahdollista arvioida objektiivisesti ”todellisen maailman” ja testiolosuhteiden välisiä poikkeamia suoritustasossa ja ottaa tämä huomioon vaikutuslaskennassa.

Erityiskertomus 03/2020: Komissio edistää ydinturvallisuutta EU:ssa, mutta päivitykset ovat tarpeen

Vastaus suositukseen 1, kertomuksen kohta 76: Komissio aikoo panna tämän suosituksen täytäntöön soveltuvin osin vuotta ennen mahdollisten tulevien Euratom-direktiivien saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettua määräaika.

Erityiskertomus 03/2020: Komissio edistää ydinturvallisuutta EU:ssa, mutta päivitykset ovat tarpeen

Vastaus suositukseen 2, kertomuksen kohta 79: Komissio ei ole tässä vaiheessa tehnyt päätöstä aloiteoikeutensa käyttämisestä kyseisellä alalla. Lisätoimet eivät ole mahdollisia tässä vaiheessa.

Erityiskertomus 05/2020: Kasvinsuojeluaineiden kestävä käyttö: vaatimatonta edistystä riskien mittaamisessa ja vähentämisessä

Vastaus suositukseen 3, kertomuksen kohta 75: Yhdenmukaistetun riski-indikaattorin 2 (HRIZ) tarkentaminen edellyttää ensinnäkin, että jäsenvaltiot suostuvat toimittamaan asiaankuuluvat tiedot kyseisten kasvinsuojeluaineiden käytön laajuudesta. Koska tämä ei ole täysin komission hallinnassa, tilintarkastustuomioistuimen suositus hyväksyttiin vain osittain. Komissio pohtii, miten jäsenvaltioilta voitaisiin saada lisää tietoja, jotka voitaisiin ottaa tulevaisuudessa huomioon yhdenmukaistetussa riski-indikaattorissa 2. Kasvinsuojeluaineiden kestävä käyttöä koskeva komission asetusehdotus peruttiin sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti oli hylännyt ehdotuksen ja kehottanut perumaan sen puhemiehen Euroopan parlamentissa 6. helmikuuta 2024 pitämän puheen mukaisesti.

Erityiskertomus 06/2020: Kestävä kaupunkiliikenne EU:ssa: tilanteen merkittävä parannus edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista

Vastaus suosituksiin 2 a ja 1 b, kertomuksen kohta 75: Komissio toistaa, että se hyväksyi suosituksen osittain, ja katsoo toteuttaneensa toimenpiteet, joihin se oli sitoutunut.

Komissio otti suosituksen huomioon Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN-T) koskevaa tarkistettua asetusta koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa. Tarkistetun TEN-T-asetuksen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2024 toiseen neljännekseen mennessä. Tämän jälkeen komissio laatii vuoden kuluessa täytäntöönpanosäädöksen, jossa asetetaan jäsenvaltioille oikeudellinen velvoite toimittaa komissiolle kaupunkiliikennettä koskevia tietoja.

Erityiskertomus 07/2020: Koheesiopolitiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 68: Komission oli tarkistettava tämän suosituksen alkuperäistä loppuunsaattamispäivämäärää, jotta siinä otettaisiin huomioon vuosien 2021–2027 ohjelmien aloittaminen. Jäsenvaltioille on tiedotettu tutkimuksen ja siihen sisältyvien kyselytutkimusten laajuudesta sekä ohjeellisesta aikataulusta. Tutkimus on parhaillaan käynnissä, ja sen loppuraportin odotetaan valmistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä.

Erityiskertomus 07/2020: Koheesiopolitiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin

Vastaus suositukseen 1 c, kertomuksen kohta 68: Komissio toteaa, että tämän suosituksen täytäntöönpanon määräaika ei ole vielä päättynyt. Tutkimus on käynnissä, ja sen loppuraportin odotetaan valmistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä tämän suosituksen määräajan mukaisesti. Tutkimuksesta vastaavat asiantuntijat ovat yhteydessä ohjelmaviranomaisiin ja kansallisiin koordinoituihin, jotta he voisivat avustaa niitä tässä tehtävässä.

Erityiskertomus 07/2020: Koheesiopolitiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin

Vastaus suositukseen 1 d, kertomuksen kohta 68: Komissio toteaa, että tämän suosituksen täytäntöönpanon määräaika ei ole vielä päättynyt. Tutkimus on käynnissä, ja sen loppuraportin odotetaan valmistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä tämän suosituksen määräajan mukaisesti.

Komissio on valmis varmistamaan, että kerätyt tiedot varmennetaan niiden laadun varmistamiseksi.

Eryiskertomus 07/2020: Koheesiopoliitiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin

Vastaus suositukseen 2, kertomuksen kohta 70: Komission oli tarkistettava tämän suosituksen alkuperäistä loppuunsaattamispäivämäärää, jotta siinä otettaisiin huomioon vuosien 2021–2027 ohjelmien aloittaminen. Jäsenvaltioille on tiedotettu tutkimuksen ja siihen sisältyvien kyselytutkimusten laajuudesta sekä ohjeellisesta aikataulusta. Tutkimus on parhaillaan käynnissä, ja sen loppuraportin odotetaan valmistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä.

Eryiskertomus 8/2020: EU:n investoinnit kulttuurikohteisiin: ala vaatisi tarkemmin kohdennettuja toimia ja parempaa koordinoitua

Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen kohta 99: Komissio teki niin paljon kuin se kulttuurialalla käyttämänsä toimivallan puitteissa pystyi. Koska kulttuurialan työsuunnitelma on neuvoston hyväksymä asiakirja, komissio ei voi asettaa tavoitteita tai määrätä seurantatoimenpiteitä, jos jäsenvaltiot eivät nimenomaisesti suostu niihin. Komissio on kuitenkin testannut hyvin mahdollisuutta toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen suosittelemat toimet kuullessaan jäsenvaltioita niiden ajatuksista tulevaa työsuunnitelmaa varten. Kuuleminen järjestettiin sekä suullisesti uuden työsuunnitelman laatimisesta tuolloin vastuussa olevan puheenjohtajavaltio Tšekin kanssa että osana edellisen kulttuurialan työsuunnitelman 2019–2022 täytäntöönpanoa koskevaa komission kertomusta, johon sisältyi myös tulevaisuuteen suuntautuva osio. Kertomus julkaistiin kesäkuussa 2022, ja sen päätelmissä kannatettiin kulttuuriyhteistyötä koskevaa yhdenmukaista EU:n strategista kehystä tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti.

Eryiskertomus 8/2020: EU:n investoinnit kulttuurikohteisiin: ala vaatisi tarkemmin kohdennettuja toimia ja parempaa koordinoitua

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 99: Komissio katsoo, että tämän suosituksen täytäntöönpanoasteena on ”pantu täytäntöön joiltakin osin”.

Komissio teki niin paljon kuin se pystyi kulttuuria koskevaa EU:n strategista kehystä koskevan uuden aloitteen osalta. Pohdintoja on käynnistetty eri tasoilla, ja ennen kaikkea komissio sisällytti tämän ajatuksen ja suosituksen kaikkiin asiaankuuluviin julkaisuihin/prosesseihin. Komissio esitteli ajatuksen kulttuuria koskevasta strategisesta kehyksestä erityisesti kahdessa virallisessa kertomuksessa: kertomus kulttuurialan työsuunnitelmasta 2019–2022 ja kertomus kestävästä kehityksestä kulttuuriulottuvuudesta. Myös tämän työn ansiosta neuvosto päätti sisällyttää EU:n kulttuurialan työsuunnitelmasta 2023–2026 antamansa päätöslauselman päätelmiin komissiolle ja korkealle edustajalle osoitetun pyynnön.

Eryiskertomus 8/2020: EU:n investoinnit kulttuurikohteisiin: ala vaatisi tarkemmin kohdennettuja toimia ja parempaa koordinoitua

Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen kohta 99: Komissio katsoo, että tämän suosituksen täytäntöönpanoasteena on ”pantu täytäntöön joiltakin osin”.

Komissio käynnisti syyskuussa 2021 CulturEU:n, joka on sekä verkkoväline että rahoitusopas ja jonka tarkoituksena on auttaa EU:n sidosryhmiä saamaan selkoa kulttuuria varten vuosina 2021–2027 käytettävissä olevasta EU-rahoituksesta. Se on nyt saatavilla kaikilla EU:n kielillä, ja se tarjoaa pääsyn yli 75 rahoitusmahdollisuuteen, joita kulttuurialalle tarjotaan 21:stä EU:n

rahoitusohjelmasta/-välineestä. Lisäksi komissio on esitellyt tätä verkkovälinettä ja opasta hyvin suurelle yleisölle useissa konferensseissa ja tapahtumissa, kuten Luova Eurooppa -yhteyspisteissä EU:n jäsenvaltioissa.

Lisäksi EU:n rahoittama CreativesUnite-alusta paransi verkkosivustoaan vuonna 2022 lisäämällä työkalun nimeltä ”So you need money!”, jonka avulla sidosryhmät voivat löytää hankkeilleen ja toiminnalleen vaihtoehtoisia rahoituslähteitä (yksityiset sijoittajat, hyväntekeväisyys, (mikro)luotot, joukkorahoitus, joukkolainaaminen, lainat jne.).

Komissio myös järjesti työpajan, jossa käsiteltiin kulttuuriperintöä varten saatavilla olevia täydentäviä rahoituslähteitä ja joka oli suunnattu EU:n jäsenvaltioille ja kulttuuriperintöalan sidosryhmille. Työpajassa keskityttiin jäsenvaltioiden parhaiden käytäntöjen vaihtoon, ja Euroopan investointipankin instituutti valaisi, miten kulttuuriperinnöstä voidaan tehdä houkuttelevaa yksityisille sijoittajille. Myös Euroopan Kulttuurisäätiö osallistui keskusteluun tarkastelemalla hyväntekeväisyyden ja säätiöiden merkitystä.

Komissio on lisäksi julkaissut verkkosivustollaan valikoiman kulttuuriperinnön täydentävää rahoitusta koskevia hyviä käytäntöjä.

Erytiskertomus 8/2020: EU:n investoinnit kulttuurikohteisiin: ala vaatisi tarkemmin kohdennettuja toimia ja parempaa koordinoitua

Vastaus suositukseen 3, kertomuksen kohta 105: Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio on tarkastellut ja ehdottanut yksinkertaistettuja tukimuotoja kulttuurikohteisiin tehtäville Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) investoinneille. Lisäksi komissio on koheesiopolitiikan rahastojen alalla sovellettavassa yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa sille kuuluvan toimivallan puitteissa toteuttanut vuosien 2021–2027 ohjelmista käytyjen neuvottelujen aikana merkittäviä toimia saadakseen hallintoviranomaiset parantamaan EAKR:n investoinneilla tuettavien kulttuurikohteiden taloudellista kestävyttä ja varmistamaan sen.

Erytiskertomus 9/2020: EU:n ydintieverkko: matka-ajat ovat lyhentyneet, mutta verkko ei ole vielä täysin toimiva

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 71: Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio on toteuttanut asianmukaiset toimet huolehtiakseen, että jäsenvaltiot asettavat maanteihin käytettävissä olevien koheesiorahaston ja EAKR:n määrärahojen painopisteeksi ydinverkkoon tehtävät investoinnit, jotta se saadaan valmiiksi vuoteen 2030 mennessä. Hyväksyessään vuosien 2021–2027 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia komission yksiköt olivat hyvin tietoisia siitä, että TEN-T-ydinverkon loppuunsaattamista on tuettava kiireellisesti erityisesti niissä jäsenvaltioissa ja alueilla, jotka ovat jääneet jälkeen. Tämän seurauksena EU:n talousarviosta on osoitettu lähes 4,5 miljardia euroa (eli 24,6 prosenttia kaikista maanteihin vuosina 2021–2027 osoitetuista EAKR:n/koheesiorahaston määrärahoista) koheesiorahaston/EAKR:n ohjelmiin, joilla tuetaan TEN-T-ydintieverkkoa. Tämä 24,6 prosenttia on merkittävä osuus, kun otetaan huomioon, että liikenteeseen osoitetut koheesiopolitiikan määrärahat ovat vähentymään päin ja että kestävämpien liikennemuotojen tukemisesta on tullut entistä tärkeämpää osana EU:n vihreää toimintaohjelmaa sekä se, että koheesiopolitiikan keskeisenä tavoitteena on parantaa yhteyksiä vähemmän kehittyneisiin alueisiin ja niiden sisällä.

Lisäksi EAKR:n ja koheesiorahaston ohjelmasuunnittelussa on tunnustettu tarve parantaa liikenneturvallisuutta. Mahdollistavassa edellytyksessä 3.1(8) ”Kokonaisvaltainen

liikennesuunnittelu asianmukaisella tasolla” edellytetään selvästi, että jäsenvaltioiden nykyisten ja suunniteltujen infrastruktuurien multimodaalinen kartoitus [...] esittää tieliikenteen turvallisuusriskien arvioinnin tulokset voimassa olevien kansallisten tieliikenneturvallisuusstrategioiden mukaisesti, sekä kyseessä olevien teiden ja osuuksien kartoittamisen ja tarvittavien investointien priorisoinnin.

Erityiskertomus 9/2020: EU:n ydintieverkko: matka-ajat ovat lyhentyneet, mutta verkko ei ole vielä täysin toimiva

Vastaus suositukseen 2 a kertomuksen kohta 72: Komissio katsoo, että se on toteuttanut toimivaltaansa kuuluvat toimet.

Komissio otti suosituksen huomioon tarkistettua TEN-T-asetusta koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa. Lainsäädäntövallan käyttäjät saavuttivat poliittisen yhteisymmärryksen joulukuussa 2023. Muodollinen hyväksymisprosessi kuuluu Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivaltaan. Tarkistetun TEN-T-asetuksen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2024 toisella neljänneksellä. Asetuksessa komissio korostaa erittäin voimakkaasti liikenneturvallisuuden parantamista kunnianhimoisten tiestandardien sekä levähdysalueiden ja turvallisten pysäköintialueiden kehittämistä koskevien vähimmäisetäisyyteen perustuvien tavoitteiden avulla. Viimeksi mainituilla pyritään myös parantamaan kuljetustyöntekijöiden yhteiskunnallista tilannetta ja työoloja.

Erityiskertomus 9/2020: EU:n ydintieverkko: matka-ajat ovat lyhentyneet, mutta verkko ei ole vielä täysin toimiva

Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen kohta 72: Komissio kehittää parhaillaan uutta TENtec-järjestelmän versiota, joka sisältää laajennetun analyysi- ja tilasto-osan, jonka avulla ydinverkon valmistumista voidaan seurata ja arvioida tehokkaammin. Tarkempien ja täydellisempien tietojoukkojen saatavuus ja paremmat analyysivälineet antavat mahdollisuuden seurata paremmin TEN-T-verkon suorituskykyä, esimerkiksi tavarajunien käyttönopeuden kehitystä ajan myötä.

Erityiskertomus 10/2020: EU:n liikenneinfrastruktuurit: megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa

Vastaus suosituksiin 2 a, 2 b, 3 a, 3 b, 3 c ja 4 b, kertomuksen kohdat 83, 86 ja 89: Komissio toistaa, että se ei hyväksynyt suositusta.

Erityiskertomus 10/2020: EU:n liikenneinfrastruktuurit: megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa

Vastaus suositukseen 4 a, kertomuksen kohta 89: Komissio hyväksyi suosituksen osittain ja katsoo toteuttaneensa toimet, joihin se sitoutui ja jotka kuuluvat sen toimivaltaan.

Komissio otti suosituksen huomioon tarkistettua TEN-T-asetusta koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa, jolla vahvistetaan eurooppalaisten koordinaattoreiden asemaa. Euroopan laajuisen liikenneverkon tarkistamista koskevassa poliittisessa sopimuksessa tarkoitetuissa täytäntöönpanosäädöksissä käsitellään erityiskertomuksessa esitettyjä tärkeimpiä huomioita laajuuden (suuret rajat ylittävät hankkeet, horisontaaliset painopisteet ja kokonaiset käytävät) ja tavoitteiden (puuttuvien yhteyksien toteuttaminen, merkittävien pullonkaulojen poistaminen, infrastruktuurin ja investointien suunnittelun johdonmukaisen priorisoinnin varmistaminen, ohjeellisten välitavoitteiden ja odotettujen aikataulujen vahvistaminen) osalta.

Erityiskertomus 10/2020: EU:n liikenneinfrastruktuurit: megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa

Vastaus suositukseen 4 c, kertomuksen kohta 89: Komissio katsoo, että se on toteuttanut toimivaltaansa kuuluvat toimet.

Komissio otti suosituksen huomioon tarkistettua TEN-T-asetusta koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa. Tarkistetun TEN-T-asetuksen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2024 toisella neljänneksellä, ja se valtuuttaa komission antamaan eurooppalaisten liikennekäytävien toteuttamista koskevia täytäntöönpanosäädöksiä. Ne perustuvat koordinaattoreiden työsuunnitelmiin, mikä vahvistaa heidän asemaansa merkittävästi. Lisäksi asetuksessa säädetään koordinaattoreiden osallistumisesta yhden yksikön valvontaelinten tai vastaavien ohjauselinten työhön rajat ylittävien infrastruktuurihankkeiden koordinoimiseksi, rakentamiseksi ja/tai hallinnoimiseksi.

Erityiskertomus 11/2020: Rakennusten energiatehokkuus: aiempaa suurempi painoarvo kustannustehokkuudelle

Vastaus suositukseen 2, kertomuksen kohta 92: Komissio katsoo, että se on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön hyväksymänsä suosituksen osan.

Komissio hyväksyi tämän suosituksen osittain ja korosti, että yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa hankkeiden valinta kuuluu jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten toimeksiantoon ja vastuualueeseen. Komissio toteaa, että vuodet 2021–2027 kattavassa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa hallintoviranomaiset veloitetaan varmistamaan, että valittujen toimien osalta vallitsee paras mahdollinen suhde tuen määrän, toteutettavien toimintojen ja tavoitteiden saavuttamisen välillä. Myös valintaperusteilla ja -menettelyillä on priorisoitava toimet, joissa EU:n rahoituksella edistetään mahdollisimman tehokkaasti ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Näiden säännösten tarkoituksena on estää se, että valituksi tulisi hankkeita, jotka eivät juurikaan edistä ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Komissio toteaa myös, että rakennusten energiatehokkuutta koskevaa direktiiviä on noudatettava. Tämä koskee myös uutta vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on yhdistettävä rakennusten peruskorjaamiseen liittyvät energiatehokkuuden parantamista koskevat taloudelliset toimensa kohdennettuihin tai saavutettuihin energiansäästöihin.

Erityiskertomus 11/2020: Rakennusten energiatehokkuus: aiempaa suurempi painoarvo kustannustehokkuudelle

Vastaus suositukseen 3 c, kertomuksen kohta 93: Komissio toistaa, että se ei hyväksynyt suositusta.

Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen

Vastaus suositukseen 4 i, kertomuksen kohta 64: Komission sisäinen työryhmä, johon kuuluivat kaikki InvestEU-neuvontakeskuksen puitteissa toimivat poliittiset pääosastot, arvioi mahdollisia vaihtoehtoja ja seuraavia toimia, joilla voitaisiin yksinkertaistaa ja mahdollisesti yhdistää investointihankkeille tarjottavaa EU:n teknistä apua komissiossa. Lisäksi komission poliittiset pääosastot olivat ja ovat edelleen hyvin tiiviisti mukana EIP:n ja muiden neuvontakumppanien kanssa neuvontasopimuksia koskevissa neuvotteluissa, joissa määritellään neuvonta-aloitteen soveltamisala niiden kummankin osalta.

Komissio katsoo, että suositus 4(1) on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti.

Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen

Vastaus suositukseen 4 ii, kertomuksen kohta 64: Kaikkien InvestEU-ohjelman puitteissa allekirjoitettujen neuvontasopimusten tavoitteena on, että vähintään 50 prosenttia neuvonta-aloitteissa saatavilla olevasta EU:n rahoitusosuudesta käytetään neuvontatuen tai avustusten antamiseen sellaisten hankkeiden hyväksi, jotka ovat mahdollisesti oikeutettuja saamaan myöhemmin InvestEU-rahastosta tuettua rahoitusta.

Lisäksi useat neuvonta-aloitteet liittyvät tiettyihin InvestEU-ohjelman rahoitustuotteisiin, ja niissä kehitetään hankejatkumo näille tuotteille.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että suositus 4 ii) on saatettu kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti päätökseen.

Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen

Vastaus suositukseen 4 iii, kertomuksen kohta 64: InvestEU-neuvontakeskuksen maantieteellistä kattavuutta on laajennettu kahden kansainvälisen rahoituslaitoksen kanssa tehdyillä sopimuksilla: Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankki (EBRD) kattaa useita jäsenvaltioita (Bulgaria, Kroatia, Tšekki, Viro, Kreikka, Unkari, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia ja Slovenia) ja Euroopan neuvoston kehitys pankki (CEB) kattaa kaikki jäsenvaltiot Itävaltaa lukuun ottamatta. Kansallisten kehitys pankkien tai -laitosten kanssa allekirjoitettiin kolme sopimusta (kaksi Ranskan kansallisten kehitys pankkien/-laitosten kanssa ja yksi Italian kansallisen kehitys pankin/-laitoksen kanssa). Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia yhteistyösopimuksia, eli Euroopan investointipankin ja useiden kansallisten kehitys pankkien/-laitosten välisiä yhteisymmärryspöytäkirjoja, ei voida verrata InvestEU-ohjelman puitteissa tehtyihin neuvontasopimuksiin. Viimeksi mainitut ovat oikeudellisia sopimuksia, joilla on talousarviovaikutuksia, kun taas ensin mainitut ovat yhteistyöjärjestelyjä, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Komissio katsoo, että suositus 4(3) on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti.

Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen

Vastaus suositukseen 4 iv, kertomuksen kohta 64: InvestEU-neuvontakeskus toimii neuvontakumppaniensa kautta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Jotkin näistä neuvontakumppaneista ovat aktiivisempia tietyissä jäsenvaltioissa ja ovat läsnä paikallisesti näissä jäsenvaltioissa hyvin tunnettujen ja tunnustettujen paikallisten toimistojen kautta.

Komissio katsoo, että suositus 4(4) on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti.

Erityiskertomus 12/2020: Euroopan investointineuvontakeskus: toiminta käynnistettiin investointien lisäämiseksi EU:ssa, mutta keskuksen vaikutus on edelleen vähäinen

Vastaus suositukseen 4 vi, kertomuksen kohta 64: Euroopan investointipankin kanssa tehdyn neuvontasopimuksen liite 4 (operatiivisen raportoinnin periaatteet) perustuu yksityiskohtaisempaan asiakirjaan (keskeisten suorituskykyindikaattorien / keskeisten seurantaindikaattorien menetelmät), joka pannaan täytäntöön laatimalla säännöllisesti raportteja, jotka toimitetaan InvestEU-ohjelman hallinnon tietojärjestelmän kautta. Neuvontatoimeksiantojen kustannuksista sekä hyödyistä (esim.

liikkeelle saadut investoinnit, koulutetut henkilöt) raportoivat kaikki neuvontakumppanit. Ensimmäiset tulokset on raportoitu vuoden 2023 lopun osalta ensimmäisten neuvontatoimeksiantojen valmistuttua. Kattavampaa analyysiä varten neuvontaa koskevan raportoinnin tuloksia olisi kerättävä pidemmältä täytäntöönpanoajalta.

Komissio katsoo, että suositus 4(6) on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti.

Erityiskertomus 14/2020: EU:n kehitysapu Kenialle

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 83: Komissio toistaa, että se ei hyväksynyt suositusta, kuten sen vastauksissa erityiskertomukseen 14/2020 selitetään.

Erityiskertomus 14/2020: EU:n kehitysapu Kenialle

Vastaus suositukseen 2, kertomuksen kohta 84: Ajatus kriittisen massan saavuttamisesta painopistealoilla otettiin käyttöön osana ohjelmasuunnittelua, ja se perustuu osaamiseen, henkilöresursseihin (valmiuteen käydä toimintapoliittista vuoropuhelua) ja taloudellisiin resursseihin. Kenian suuntaa-antavan monivuotisen ohjelman hyväksyminen merkitsi näin ollen sitä, että suosituksen täytäntöönpano on saatettu päätökseen.

Erityiskertomus 14/2020: EU:n kehitysapu Kenialle

Vastaus suositukseen 3, kertomuksen kohta 89: Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Suuntaa-antava monivuotinen ohjelma perustuu kolmeen painopistealueeseen (1. Vihreä siirtymä: Ympäristön kestävyys ja häiriönsietokyky; 2. Ketään ei jätetä jälkeen: Inhimillinen kehitys ja digitaalinen osallisuus; 3. Demokraattinen hallinto, rauha ja vakaus), joista kussakin on kolme sektoria (1.1. luonnonpääoma ja häiriönsietokyky; 1.2. Vihreä talous ja kestävä liiketoiminta; 1.3. Kestävä energia; 2.1. Työllisyyttä edistävä koulutus ja osaaminen; 2.2. Naisten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen; 2.3. Osallistava ja häiriönsietokykyinen kaupungistuminen; 3.1. Demokraattinen ja taloudellinen hallinto; 3.2. Konfliktit, rauha ja turvallisuus; 3.3. Muuttoliike ja pakkomuutto).

Niiden priorisointi on nähtävissä hyväksytyssä vuoden 2022 vuotuisessa toimintasuunnitelmassa ja vuosien 2023–2024 monivuotisessa toimintasuunnitelmassa esitetystä varojen jakautumisesta (https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_en?f%5B0%5D=countries_countries_multiple_%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/country/KEN).

Erityiskertomus 15/2020: Luonnonvaraisten pölyttäjien suojelu EU:ssa – komission aloitteet eivät ole kantaneet hedelmää

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 66: Komissio katsoo, että tämä suositus pantiin kaikilta osin täytäntöön, koska aloitteen tarkistamisessa ja täytäntöönpanossa vastuualueet määritettiin kolmen pääosaston välillä selkeästi alusta alkaen kunkin pääosaston toimivallan mukaisesti.

Komissio toistaa, että se toimitti näyttöä ulkoisen hallinnon (jäsenvaltiot, sidosryhmät) rakenteesta.

Sisäisen hallinnon osalta kolme pääosastoa (ympäristöasioiden pääosasto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto) ovat virallisesti mukana johtamassa aloitteen tarkistamista, kuten etenemissuunnitelma osoittaa (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13142-EU-pollinators->

initiative-revision_fi). Vastuualueet on siis määritetty selkeästi, ja kukin pääosasto on vastuussa sen toimivaltaan kuuluvilla politiikan aloilla: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on vastuussa maatalouden alalla (yhteinen maatalouspolitiikka) toimen 5 yhteydessä, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto on vastuussa torjunta-aineiden ja biosidien alalla toimen 6 yhteydessä ja ympäristöasioiden pääosasto on vastuussa ympäristöpolitiikasta, mukaan lukien aloitteen yleinen koordinointi.

Erityiskertomus 15/2020: Luonnonvaraisten pölyttäjien suojele EU:ssa – komission aloitteet eivät ole kantaneet hedelmää

Vastaus suosituksen 2 a kertomuksen kohta 68: Hankkeiden toteutusjärjestyksen sisältävien monivuotisten toimintasuunnitelmien mallissa, josta sovittiin jäsenvaltioiden kanssa toukokuussa 2018, ei ollut erityistä pölyttäjiin liittyvää osiota, mutta kyseisten toimintasuunnitelmien osiota, joka koskee ensisijaisten toimenpiteiden tuottamaa lisäarvoa, voitaisiin jo nyt käyttää pölyttäjiä koskevien toimenpiteiden kuvaamiseen. Tästä syystä tarve käsitellä tärkeitä pölyttäjien elinympäristöjä koskevia ensisijaisia toimenpiteitä hankkeiden toteutusjärjestyksen sisältävissä toimintasuunnitelmissa otettiin esiin suullisesti ja kirjallisesti lintu- ja luontotyypidirektiivejä käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksessa (NADEG-kokous) 29–30. marraskuuta 2018. Myöhemmin 6–7. toukokuuta 2020 pidetyssä NADEG-kokouksessa komissio pyysi uudelleen sisällyttämään hankkeiden toteutusjärjestyksen sisältävään toimintasuunnitelmaan pölyttäjiä koskevia toimenpiteitä toimintasuunnitelmien arvioinnin päivitettyssä tarkistuslistassa, joka sisälsi pölyttäjiä koskevan kysymyksen. Tämän seurauksena komissio arvioi pölyttäjien käsittelemistä ainoastaan toukokuun 2020 jälkeen päivitettyjen tai toimitettujen hankkeiden toteutusjärjestyksen sisältävien toimintasuunnitelmien osalta.

Erityiskertomus 15/2020: Luonnonvaraisten pölyttäjien suojele EU:ssa – komission aloitteet eivät ole kantaneet hedelmää

Vastaus suosituksen 3 a kertomuksen kohta 69: Komissio pani suosituksen täytäntöön ehdottamalla kasvinsuojeluaineita koskevien täytäntöönpanoasetusten muuttamista siten, että niihin sisällytetään luonnonvaraisia mehiläisiä koskevia suojoitoimia. Komissio jakoi ensimmäiset ehdotukset jäsenvaltioiden kanssa joulukuussa 2023. Jo vuonna 2021 komissio täydensi hätätilanteen perusteella myönnettäviä lupia koskevia ohjeitaan kolmella lisäsivulla, joissa annettiin jäsenvaltioille ohjeita perusteluista. Lisäksi komissio valtuutti Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) laatimaan uusia protokollia hätätilanteen perusteella myönnettävien lupien todentamista varten.

Erityiskertomus 15/2020: Luonnonvaraisten pölyttäjien suojele EU:ssa – komission aloitteet eivät ole kantaneet hedelmää

Vastaus suosituksen 3 b, kertomuksen kohta 69: Komissio pani suosituksen kaikilta osin täytäntöön ja on sitoutunut seuraamaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lokakuussa 2023 esiteltyä työsuunnitelmaa luonnonvaraisiin pölyttäjiin keskittyvien testausmenetelmien kehittämiseksi. Komissio onnistui löytämään kolme jäsenvaltiota, jotka olivat halukkaita toimimaan johtavina maina kolmen mehiläisiä koskevan testausprotokollaluonnoksen toimittamisessa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestölle (OECD) vuonna 2023. Koska riittävän luotettavaa näyttöä ei ollut, suurin osa jäsenvaltioista kannatti vuonna 2022 lähestymistapaa, jossa käytetään määrittelemätöntä kynnyksarvoa erityisenä suojelutavoitteena sekä kimalaisten että erakkomehiläisten osalta, kunnes lisää tietoja tulee saataville. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että edellytetään kenttätutkimuksia, ellei aine täytä tiettyjä kriteerejä. Nämä kriteerit sisällytetään

komission asetukseen, jossa vahvistetaan kasvinsuojeluaineiden arviointia ja lupia koskevat yhdenmukaiset periaatteet.

Eryiskertomus 16/2020: Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso – maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin

Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen kohta 59: Elpymis- ja palautumissuunnitelmien käyttöönotto vuonna 2021 antoi jäsenvaltioille selkeitä kannustimia vahvistaa maakohtaisten suositusten toteuttamista, koska niissä on käsiteltävä kaikkia tai merkittävää osaa neuvoston antamissa alaan liittyvissä maakohtaisissa suosituksissa yksilöidyistä haasteista, työllisyyteen ja köyhyyden vähentämiseen sekä tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvät haasteet mukaan lukien. Maakohtaisissa suosituksissa on viime vuosina keskitytty elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoon.

Eryiskertomus 16/2020: Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso – maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin

Vastaus suosituksiin 2 c ja 5 b, kertomuksen kohdat 61 ja 64: Komissio ei hyväksynyt suositusta.

Eryiskertomus 17/2020: Kaupan suojoitoimet: hyvin toimiva järjestelmä, jolla suojellaan EU:n yrityksiä polkumyynnillä tapahtuvalta ja tuetulta tuonnilta

Vastaus suositukseen 4(2), kertomuksen kohta 98: Komissio on lykännyt suosituksen täytäntöönpanoa vuoteen 2025. Suosituksen täytäntöönpano otetaan huomioon kauppapolitiikan pääosaston monivuotisessa arviointisuunnitelmassa siten, että EU:n kaupan suojoitoimien arviointi on suunniteltu vuodelle 2025.

Tämä ajankohta valittiin, jotta asianmukaisen jälkiarvioinnin tekemiseen riittävien tietojen keräämiseen olisi enemmän aikaa kaupan suojoitoimien alalla joulukuussa 2017 ja kesäkuussa 2018 tehtyjen lainsäädäntömuutosten täytäntöönpanon jälkeen. Aikataulussa otetaan huomioon kaupan suojoitoimia koskevien menettelyjen kesto aina valitusten tekemisestä toimien käyttöönottoon ja uudelleentarkastelujen suorittamiseen.

Eryiskertomus 17/2020: Kaupan suojoitoimet: hyvin toimiva järjestelmä, jolla suojellaan EU:n yrityksiä polkumyynnillä tapahtuvalta ja tuetulta tuonnilta

Vastaus suositukseen 5, kertomuksen kohta 99: Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön. Komissio on verkkosivuilleen tekemässä päivityksessä täsmentänyt perusteet, joiden toteutuessa se käynnistää viran puolesta tutkimuksen. Se on hiljattain käynnistänyt tällaisia tutkimuksia, kuten Kiinasta tuotavia akkukäyttöisiä sähköajoneuvoja koskevan tukien vastaisen tutkimuksen. Komissio toistaa, että syy sille, että tutkimusten käynnistäminen viran puolesta on perusteltua vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, on se, että tapauksen vireille panemiseksi tarvitaan runsaasti todisteita, jotka ovat yleensä vain asianomaisten eurooppalaisten tuottajien saatavilla. Tämä edellyttää näin ollen tietoa ja todisteita siitä, että tietyn tuotteen tuonti tapahtuu polkumyynnillä tai että tuonti on tuettua. Edellytyksenä on mm. pääsyn antaminen yrityksen yksityiskohtaisiin omistusoikeuden alaisiin tietoihin, jotka liittyvät tuotannonalan tuloksiin kyseisen tuotteen tasolla.

Eryiskertomus 21/2020: EU:n rahoituslaitosten valtiontuen valvonta: toimivuustarkastus on tarpeen

Vastaus suositukseen 1(2), kertomuksen kohta 72: Koska komissio ei ole saanut päätökseen arviointia (suositus 1(1)), se ei ole voinut toteuttaa suosituksen mukaisia jatkotoimia.

Erityiskertomus 21/2020: EU:n rahoituslaitosten valtiontuen toimivuustarkastus on tarpeen

Vastaus suositukseen 3, kertomuksen kohta 74: Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Ensinnäkin komissio haluaa muistuttaa, että on hyvin vaikeaa määritellä yksinkertaisia tuloksellisuusindikaattoreita, jotka antavat mielekkään arvion siitä, miten tavoitteet saavutetaan vuosittain.

Toiseksi pankkitukipäätösten vähäinen määrä viime vuosina ei myöskään tarjoaisi vahvaa perustaa yleisten päätelmien tekemiselle tuloksellisuusindikaattoreista, jotka vuotuisen luonteensa vuoksi perustuisivat vain muutamaa havaintoon.

Lopuksi erityiset tuloksellisuusindikaattorit on yleensä varattu komission nykyisiä painopisteitä varten. Koska pankkitapausten määrä on paljon pienempi kuin finanssikriisin jälkimainingeissa, on vaikeaa perustella, että pankkitukea varten tarvitaan edelleen erityisiä indikaattoreita.

Näistä syistä komissio harkitsee seuraavan toimikauden alussa uudelleen, onko pankkisektorille myönnettävää valtiontukea koskevien erityisten tuloksellisuusindikaattoreiden säilyttäminen tarkoituksenmukaista ja tarpeellista.

Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus – joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä

Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen kohta 86: Komissio korostaa, että määräaika ei ole vielä päättynyt. Se katsoo myös, että suositus on pantu täytäntöön siinä määrin kuin tässä vaiheessa on mahdollista. Täytäntöönpanoa jatketaan suunnitellusti monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) valmisteluprosessin yhteydessä.

Viittaukset vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen laatimista koskevaan lopulliseen suunnitteluun ovat aivan liian aikaisia. Kunkin viraston prioriteetteja tarkastellaan uudelleen hyvissä ajoin ennen uutta monivuotista rahoituskehystä. Arviointi voi alkaa vuoden 2025 aikana. Kuten on tehty nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen osalta, myös seuraava monivuotista rahoituskehystä koskeva ehdotus kattaa virastot ja siinä otetaan huomioon tarkistetut prioriteetit. Komissio vahvistaa, että virastojen prioriteettien ja tarpeiden arviointi seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten aloitetaan hyvissä ajoin.

On kuitenkin tärkeää huomata, että komissio tarkistaa säännöllisesti ja jatkuvasti kunkin viraston resurssitarpeita yksilöllisesti ja eriytettyä lähestymistapaa noudattaen ja ehdottaa niiden talousarvioiden vahvistamista aina, kun se on perusteltua ja mahdollista monivuotisen rahoituskehityksen ja talousarviomenettelyn puitteissa. Lisätietoja käynnissä olevista arvioinneista on vastauksessa erityiskertomuksen 22/2020 suositukseen 2 c sekä vuoden 2025 talousarvioesityksessä olevissa kehitystä kuvaavissa yleiskatsaustaulukoissa.

Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus – joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä

Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen kohta 86: Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön oikea-aikaisesti ja kokonaisuudessaan, kuten useat talousarvioesitystä, lisätalousarvioita ja siirtoja koskevat esimerkit osoittavat.

Komissio tarkistaa virastojen taloudelliset ja henkilöstöresurssit vuosittain talousarviokuulemisissa komissiolle toimitettujen virastojen talousarviopyyntöjen perusteella. Virastojen pyynnöt ja tarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon, ja niitä mukautetaan aina, kun se on perusteltua ja mahdollista monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

Talousarvion 2025 tulo- ja menoarvion politiikan kohokohtien sivuilla 84 ja 85 esitetty yleiskatsaustaulukko havainnollistaa konkreettisesti, että ehdotetut määräraha- ja henkilöstölisäykset vaihtelevat suuresti virastoittain ja räätälöidään kunkin yksittäisen tilanteen mukaan. Ehdotettu EU:n talousarvioavustus vuonna 2025 vaihtelee eri virastoissa vuoteen 2024 verrattuna miinus 100 prosentista plus 174 prosenttiin. Henkilöstötaulukkaan sisältyvien virkojen ehdotettu kehitys vaihtelee virastojen välillä nolasta/muuttumattomasta henkilöstöstä 242 viran lisäykseen.

Talousarviomenettelyn lisäksi komissio tekee ennen uusien lainsäädäntöehdotusten antamista vaikutustenarviointeja ja kuulee virastoja ehdotettujen uusien tehtävien suorittamiseen tarvittavista resursseista. Tällaiset resurssit ja niiden perustelut sisällytetään sitten komission lainsäädäntöehdotuksiin liitettäviin säädökseen liittyviin rahoitus selvityksiin. Näitä uusia resursseja voidaan myös tarkistaa edelleen ehdotuksia koskevien neuvottelujen aikana ja ennen kuin lainsäätäjät hyväksyvät lainsäädännön virallisesti, jotta resurssit voidaan sovittaa tarkistettuihin täytäntöönpanoaikatauluihin tai tarkistettuihin tehtäviin, joista lainsäätäjät ovat päättäneet neuvottelujen aikana.

Lisäksi komissio seuraa tiiviisti virastojen talousarvion toteuttamista ja on valmis tarvittaessa avustamaan niitä talousarvio-oikaisuissa. Virastolla on esimerkiksi mahdollisuus palauttaa asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa määrärahoja, joita se ei pysty hyödyntämään, kunkin vuoden syksynä toteutettavissa kokonaisuus määrärahasiirroissa.

Virastojen muuttuvat tarpeet otetaan näin ollen asianmukaisesti huomioon koko vuoden ajan sovellettavien varainhoitosääntöjen puitteissa ja monivuotisen rahoituskehityksen asettamisrajoissa.

Budjettivallan käyttäjä ei voi täyttää kaikkia erillisvirastojen pyyntöjä, koska se vaarantaisi monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärien noudattamisen. Joustavampi lähestymistapa henkilöstön määrään puolestaan supistaisi virastojen talousarvioissa toimintamenoihin käytettävissä olevia resursseja ja lisäisi unionin talousarviossa hallintomenoihin kohdistuvaa painetta, joka aiheutuu tulevista eläkemenoista. Komissio ottaa nämä näkökohdat huomioon analysoidessaan erillisvirastojen pyyntöjä.

Komissio toteaa, että virastojen muuttuvia ja poikkeuksellisia tarpeita arvioidaan koko vuoden ajan monivuotisen rahoituskehityksen asettamisrajoissa ja että ne otetaan tarvittaessa asianmukaisesti huomioon lisätalousarvioesityksessä (-esityksissä) ja siirroissa. Tämä prosessi mahdollistaa näin ollen mukautukset vuoden aikana eikä ainoastaan vuonna X+2.

Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus – joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä

Vastaus suositukseen 3 b, kertomuksen kohta 88: Komissio katsoo, että suositus on pantu oikea-aikaisesti ja kokonaisuudessaan täytäntöön.

Vuodesta 2021 alkaen komissio on erillisvirastojen yhtenäisiä ohjelma-asiakirjoja koskevissa lausunnoissaan kehottanut luomaan tiiviimmän yhteyden tuloksellisuusindikaattoreiden ja virastojen EU:n politiikkojen täytäntöönpanoon antaman panoksen välille sen sijaan, että keskityttäisiin liikaa tuotoksiin ja toimiin.

Virastoja kannustetaan ja pyydetään näin ollen määrittelemään tuloksellisuusindikaattorit siten, että niiden ja asiaankuuluvien politiikkatavoitteiden välillä on selkeä yhteys. Kumppanipääosastot keskittyvät enemmän tähän näkökohtaan omien virastojensa seurannassa. Näiden toimien perusteella komissio odottaa virastojen toimittamien tuloksellisuustietojen parantuvan vähitellen vuosien mittaan.

Erillisvirastot ovat kuitenkin edelleen itse vastuussa yhtenäisissä ohjelma-asiakirjoissa ja muissa budjettivallan käyttäjälle toimitetuissa asiakirjatodisteissa annetuista tiedoista. Komissio toistaa, että se voi vain kannustaa virastoja määrittelemään asianmukaiset tuloksellisuusindikaattorit, mutta virastot itse vastaavat tuloksellisuutensa seurannasta.

Erityiskertomus 22/2020: EU:n virastojen tulevaisuus – joustavuutta ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä

Vastaus suositukseen 3 c, kertomuksen kohta 88: Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio korostaa, että yhteinen lähestymistapa on edelleen toimielinten tärkein poliittinen kehys, jolla varmistetaan, että virastoilla on toimiva ja vakaa hallintorakenne. Yhteisessä lähestymistavassa vahvistetaan virastojen hallintoneuvoston vakiokokoonpano, mutta tämä ei kuitenkaan estä soveltamasta asiaankuuluvia järjestelyjä jo olemassa olevissa virastoissa. Komissio arvioi virastojen hallintoa ja esittää tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia yhteisen lähestymistavan mukaisesti. Tämä huomioon ottaen komissio ei katsonut yhdessäkään syyskuun 2020 jälkeen toteutetussa virastojen perustamissäädösten tarkistuksessa, että hallintoneuvostojen kokoa olisi aiheellista tai perusteltua muuttaa, koska koko vastasi yhteistä lähestymistapaa. Vuodesta 2021 lähtien on käynnistetty 12 ulkoista arviointia, mukaan lukien työllisyyttä käsittelevien virastojen (Cedefop, EU-OSHA, Eurofound ja ETF) laaja arviointi (viimeksi mainittujen virastojen osalta hallintoneuvoston kokoa koskeva kysymys on erityisen merkityksellinen). Tätä arviointia viimeistellään parhaillaan.

Erityiskertomus 24/2020: Komission toteuttamat EU:n yrityskeskittymien valvontatoimet ja kilpailuoikeudelliset menettelyt: markkinoiden valvontaa on syytä lisätä

Vastaus suositukseen 1, kertomuksen kohta 94: Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio laajensi ja hyödynsi paremmin jo olemassa olevia tietokanavia kerätäkseen tietoja mahdollisista kilpailulainsäädännön rikkomisista, erityisesti laittomista kartelleista. Nämä toimenpiteet on jo otettu käyttöön, ja ne edellyttävät jatkuvia investointeja. Komissio myös laajensi väärinkäytösten paljastamiseen tarkoitetun anonyymien välineensä soveltamisalaa siten, että se kattaa nimenomaisesti myös muut kilpailusääntöjen rikkomisen muodot. Tähän liittyen järjestettiin myös sosiaalisen median kampanja ja päivitettiin verkkosivustoa tietoisuuden lisäämiseksi. Se on julkistanut, että useat viimeisen kahden vuoden aikana järjestetyistä yllätystutkimuksista käynnistettiin sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan järjestelmään kuulumattomien markkinatietojen perusteella. Nämä toimet osoittavat, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen toteutetut toimenpiteet tuottavat jo tuloksia. Tehostaakseen viran puolesta tapahtuvaa havaitsemista komissio oli yhteydessä muihin kuin kilpailuasioista vastaaviin kansallisiin täytäntöönpanoviranomaisiin. Komissio perusti teknologiajohtajan ryhmän, jotta se voisi vahvistaa valmiuksiaan tunnistaa ja kerätä ennakoivasti julkisesti saatavilla olevista verkkolähteistä peräisin olevia markkinoiden kannalta relevantteja tietoja myös viran puolesta tapahtuvan valvonnan yhteydessä.

Komissio ei hyväksynyt eikä pannut täytäntöön suosituksen toista osaa, koska se katsoo, että sen menetelmä kilpailuoikeudellisten painopisteiden asettamisessa on hyvin tasapainossa, jotta se voi asettaa etusijalle sellaiset mahdolliset rikkomukset, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin.

Eryiskertomus 24/2020: Komission toteuttamat EU:n yrityskeskittymien valvontatoimet ja kilpailuoikeudelliset menettelyt: markkinoiden valvontaa on syytä lisätä

Vastaus suositukseen 2 a kertomuksen kohta 99: Komissio tehosti edelleen yksinkertaistettua menettelyä, jolla pyrittiin vähentämään sulautumailmoituksia koskevia tietovaatimuksia. Lisäksi se antoi ohjeita sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisten liiketoimien kattamisen parantamiseksi ja on ottamassa käyttöön sähköisen ilmoitussovelluksen.

Komissio toistaa, että suosituksen toista osaa – eli yksityiskohtaisen analyysin tekemistä yrityskeskittymiä koskevien hakemusmaksujen perimisestä aiheutuvista kustannuksista ja hyödyistä – ei hyväksytty.

Eryiskertomus 24/2020: Komission toteuttamat EU:n yrityskeskittymien valvontatoimet ja kilpailuoikeudelliset menettelyt: markkinoiden valvontaa on syytä lisätä

Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen kohta 99: Komissio käynnisti arvioinnin EU:n kilpailusääntöjen valvontaan liittyvien toimien, myös sakkojen, pelotevaikutuksista. Loppuraportti on tarkoitus julkaista 30. marraskuuta 2024. Näin ollen menetelmää ei ole vielä päivitetty.

Eryiskertomus 24/2020: Komission toteuttamat EU:n yrityskeskittymien valvontatoimet ja kilpailuoikeudelliset menettelyt: markkinoiden valvontaa on syytä lisätä

Vastaus suositukseen 4 b, kertomuksen kohta 103: Komissio toistaa, ettei se hyväksynyt eikä pannut täytäntöön suositusta 4(b). Komissio ei hyväksynyt suositusta eikä pannut sitä täytäntöön, koska se katsoo, että OECD:n on asemansa ansiosta helppo tehdä tällaisia vertaisarviointeja myös riippumattomuutensa vuoksi ja koska sillä on tarvittava asiantuntemus. OECD on tehnyt perusteellisia arviointeja kilpailulainsäädännöstä ja -politiikoista eri lainkäyttöalueilla (muun muassa Euroopan unionissa) vuodesta 1998 alkaen. Komissio muistuttaa myös, että sillä ei ole valtuuksia velvoittaa kansallisia kilpailuviranomaisia tekemään tällaisia vertaisarviointeja. Komissio huomauttaa kuitenkin, että kansalliset kilpailuviranomaiset osallistuvat kansainvälisen kilpailuviranomaisverkon (ICN) virastojen tuloksellisuutta käsittelevän työryhmän työhön.

Eryiskertomus 25/2020: Pääomamarkkinaunioni – tavoitteiltaan kunnianhimoinen hanke käynnistynyt hitaasti

Vastaus suositukseen 2 a kertomuksen kohta 132: Komissio toistaa, että se ei hyväksynyt suositusta.

Komissio on jo tarkastellut parhaita käytäntöjä ja hahmotellut toimintalinjoja, joita eri tasojen toimijat voisivat toteuttaa⁵. Seuraavaksi olisi jäsenvaltioiden vuoro ryhtyä toteuttamaan toimia tämän työn pohjalta. Useat jäsenvaltiot ovatkin työstäneet kansallisia pääomamarkkinoita koskevia strategioita. Komissio seuraa tiiviisti ja tukee edistymistä vahvojen, läpinäkyvien ja esteettömien pääomamarkkinoiden yhteenliitetyn ekosysteemin rakentamisessa EU:hun muun muassa

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2019) 99: Capital Markets Union: progress on building a single market for capital for a strong Economic and Monetary Union.

jatkamalla teknisen tuen tarjoamista. Komissio aikoo vahvistaa toteuttamaansa seuranta ja vuoropuheluaan jäsenvaltioiden kanssa sekä jatkaa toimiaan paikallisten markkinoiden tarpeisiin vastaamiseksi.

Erityiskertomus 25/2020: Pääomamarkkinaunioni – tavoitteiltaan kunnianhimoinen hanke käynnistynyt hitaasti

Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen kohta 132: Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön.

Pandemian ja Ukrainassa käytävän sodan aiheuttaman kriisin vuoksi painopiste siirtyi toimiin, jotka liittyivät esimerkiksi kansalaisille ja yrityksille annettavaan hätätilanteen tukeen ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Näin ollen maakohtaisten raporttien ja suositusten julkaiseminen keskeytettiin väliaikaisesti.

Pääomamarkkinoita arvioitiin kuitenkin edelleen vuotta 2020 koskevassa 19 maaraaportissa, vaikkakin eri laajuudessa. Useille jäsenvaltioille (esim. Bulgaria, Kypros, Romania, Kreikka, Viro, Latvia) annettiin maakohtaisia suosituksia, jotka kohdistuivat niiden pääomamarkkinoihin. Esimerkiksi Kyprokselle annettiin suositus, jossa sitä kehoitettiin varmistamaan riittävä rahoituksen ja likviditeetin saanti erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille ja joka on laajempi ja käsittää sekä pankkien luotonannon saatavuuden että pääsyn pääomamarkkinoille. Toisaalta Virolle annettu suositus riittävän rahoituksen saannin varmistamiseksi on suppeampi ja viittaa pääomamarkkinoiden kehitykseen jäsenvaltioissa.

Samalla perustettiin elpymis- ja palautumistukiväline, jolla autetaan jäsenvaltioita toteuttamaan uudistuksia ja investointeja aiemmissa maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin vastaamiseksi.

Erityiskertomus 25/2020: Pääomamarkkinaunioni – tavoitteiltaan kunnianhimoinen hanke käynnistynyt hitaasti

Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen kohta 132: Komissio tunnustaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksessa esitetyn arvion. Se katsoo kuitenkin, että suositus on pantu mahdollisuuksien mukaan täytäntöön teknisen tuen välinettä koskevan asetuksen mukaisesti.

Teknisen tuen välinettä koskevan asetuksen mukaisessa kysyntään perustuvassa lähestymistavassa kukin jäsenvaltio voi esittää tukipyynnön, joka valitaan rahoitettavaksi, jos se täyttää määritellyt valintaperusteet ja jos kollegio antaa sille myönteisen arvioinnin ja validoi sen. Komission mielestä teknisen tuen välineen vuotuisiin ehdotuspyyntöihin liittyvillä tiedotusaloitteilla varmistetaan, että kaikille tukea tarvitseville jäsenvaltioille tarjotaan kattavaa tietoa ja että niitä kannustetaan pyytämään tukea paikallisten pääomamarkkinoiden kehittämiseen.

Erityiskertomus 26/2020: Meriympäristö: suojele on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi

Vastaus suositukseen 1 (ensimmäinen luetelmakohta), kertomuksen kohta 88: Komissio haluaa muistuttaa, että meriä koskeva toimintasuunnitelma on poliittinen aloite, jonka lainsäätäjä on hyväksynyt vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa. Sillä edistetään tavoitetta suojella oikeudellisesti ja tehokkaasti 30 prosenttia EU:n meristä vuoteen 2030 mennessä siten, että kolmasosa meristä suojellaan tiukasti. Vaikka EU:n meristrategiapuitedirektiivin arviointia ei ole vielä saatu päätökseen, sen täytäntöönpano on kuitenkin käynnissä. On syytä panna merkille,

että jäsenvaltiot ovat hiljattain hyväksyneet meristrategiapuitedirektiivin mukaiset kynnsarvot ja panevat niitä parhaillaan täytäntöön. Kaksi kynnsarvoa koskee merenpohjan koskemattomuutta (meristrategiapuitedirektiivin kuvaaja 6) ja kaksi kynnsarvoa koskee melua (meristrategiapuitedirektiivin kuvaaja 11, myös meriä koskevan toimintasuunnitelman tuotos). Lisäksi herkkiä lajeja koskevien kynnsarvojen (meristrategiapuitedirektiivin kuvaaja 1, myös meriä koskevan toimintasuunnitelman tuotos) hyväksyminen on käynnissä.

Erityiskertomus 26/2020: Meriympäristö: suojelu on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi

Vastaus suosituksen 1 (toinen luettelukohta), kertomuksen kohta 88: Ensinnäkin komissio haluaa toistaa aiemman vastauksensa, jonka mukaan meristrategiapuitedirektiivillä suojellaan kaikkia merien eliölajeja ja luontotyyppisiä EU:n jäsenvaltioiden merialueilla. Lisäksi komissio toteaa, että koska meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa, kalastustoimintaa koskeviin jäsenvaltioiden toimenpiteisiin sovelletaan yhteisen kalastuspolitiikan mukaisia sääntöjä ja menettelyjä. Näin ollen jäsenvaltioiden on suunniteltava riittäviä kalastusta koskevia säilyttämistoimenpiteitä kansallisella tai alueellisella tasolla edistääkseen herkkien lajien ja luontotyyppien suojelun tehostamista.

Vaikka ehdotuksella luonnon ennallistamista koskevaksi asetukseksi pyritään lisäämään suojeltujen luontotyyppien kattavuutta eikä siinä viitata suojeltuihin lajeihin, se hyödyttää myös lajeja, koska se parantaa ja laajentaa niiden elinympäristöjä.

Lisäksi meriä koskevassa toimintasuunnitelmassa ehdotetaan useita toimia, joiden pitäisi vähentää uhanalaisten lajien tahatonta pyyntiä. Vaikka toimintasuunnitelmassa keskitytään vuonna 2023 kahteen lajiin, joiden tilanne on erittäin huono mutta jotka on jo suojeltu EU:n lainsäädännöllä (Pyreneiden niemimaan Atlantin puoleisten vesialueiden, Itämeren ja Mustanmeren pyöriäiset sekä Biskajanlahden delfiinit), vuonna 2024 suunnitelmassa keskitytään muihin lajeihin – esim. hait ja rauskut – jotka eivät sisälly lintu- ja luontotyyppidirektiivien liitteisiin. Vuoteen 2030 mennessä toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden on otettava käyttöön, laajennetaan kattamaan kaikki lajit, joiden suojelun taso on epäsuotuisa tai jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon ja jotka on suojeltu EU:n lainsäädännöllä, sekä kaikki muut meriympäristön herkkä lajit, jotka tarvitsevat suojelua.

EU:N VIRASTOJEN VERKOSTON VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN VARAINHOITOVUODELTA
2023, LUKU 3: EU:N TALOUSARVIOSTA RAHOITETUN TOIMINNAN TULOKSELLISUUS

Suositus 2 a

EU:n virastojen verkoston vastaus:

Verkosto on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen päätelmästä.

Verkosto muistuttaa, että komission yksiköiden olisi tarpeen toimia koordinoidusti virastojen mukaan ottamiseksi arviointiprosessiin.

Suositus 3 a

EU:n virastojen verkoston vastaus:

Verkosto on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen päätelmästä.

Verkosto katsoo, että jokaiselle monivuotisen rahoituskehityksen mukaiselle komission poliittiselle tavoitteelle olisi määriteltävä keskeiset suorituskykyindikaattorit. Tällöin virastot voisivat liittää yhtenäisen ohjelma-asiakirjan tuotoksensa asiaankuuluviin keskeisiin poliittisiin suorituskykyindikaattoreihin, joita voitaisiin tarkistaa monivuotisen rahoituskehityksen syklin aikana. Näin varmistettaisiin toimintalogiikan asianmukainen täytäntöönpano, jossa siirrytään toimintapoliittisista tavoitteista / odotetuista vaikutuksista alaspäin erityisiin rahoitusosuuksiin.

Suositus 4 a

EU:n virastojen verkoston vastaus:

Verkosto on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen päätelmästä.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”4. LUKU: TULOT”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio on tyytyväinen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan virhetaso ei edelleenkään ole olennainen ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tuloihin liittyvät järjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia ongelmia myös oman valvonta- ja tarkastustyönsä yhteydessä.

Bruttokansantuloon (BKTL) perustuvien omien varojen osalta komissio pitää erittäin tärkeänä seurata tarkkaan, että jäsenvaltiot toimittavat BKTL-varaumien osalta toteuttamiaan toimia koskevat tiedot ajallaan. Se on ottanut käyttöön järjestelmän, jonka avulla se voi valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat lakisääteisiä vaatimuksia. Komissio on jatkanut nykyiseen, vuodet 2020–2024 kattavaan BKTL-tarkastuskiiklin liittyvää työtä sitä koskevien asiakirjojen ja sovitun aikataulun mukaisesti. Komissio ja jäsenvaltiot jatkavat globalisaatioon liittyvien kysymysten seurantaa kansantalouden tilinpidossa, mukaan lukien BKTL:oon perustuvien omien varojen yhteydessä.

Arvonlisäveroon (alv) perustuvien omien varojen osalta komissio pyrkii edelleen vähentämään kussakin alv-ilmoituksessa avoimena olevien varaumien määrää.

Perinteisten omien varojen osalta komissio seuraa edelleen avoimena olevia kohtia, ja se on sisällyttänyt A- ja B-kirjanpidon luotettavuuden erityisenä osa-alueena vuoden 2024 tarkastusohjelmaan 12 jäsenvaltion osalta. Komissio vahvistaa myös, että se odottaa saavansa päätökseen niiden lopullisten määrien uudelleenlaskennan, jotka jäsenvaltioiden on maksettava Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden aliarvostuksen osalta, viimeistään 31. joulukuuta 2024. Lisäksi komissio ehdotti vuonna 2023 erittäin kunnianhimoista tulliliiton uudistusta, josta neuvotellaan parhaillaan lainsäätäjien kanssa. Kun uudistus on hyväksytty ja pantu täytäntöön, se vahvistaa merkittävästi tulliliiton analysointi-, riskinhallinta- ja valvontavalmiuksia.

Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen osalta komissio jatkaa aktiivisesti työtään näiden uusien omien varojen toteuttamiseksi.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HAVAINTOIHIN

1. Sisäisen valvonnan eri osatekijöiden tarkastus

BKTL:a koskeva tarkastustyö

Komissio pitää erittäin tärkeänä seurata tarkkaan, että jäsenvaltiot toimittavat BKTL-varaumien osalta toteutettavia toimia koskevat tiedot ajallaan (kohdat 4.9–4.11). Komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jolla valvotaan, että jäsenvaltiot noudattavat oikeudellisia vaatimuksia, ja se tiedottaa sidosryhmille avoimesti varauksia koskevasta tilanteesta.

Komissio on jatkanut nykyiseen, vuodet 2020–2024 kattavaan BKTL-tarkastusrytmiin liittyvää työtä sitä koskevien asiakirjojen ja sovitun aikataulun mukaisesti. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan BKTL-luetteloiden tarkastuksia sekä BKTL-tietoihin liittyviä vierailuja kyseisiin maihin ja tarvittaessa toimenpidekohtien ja varauksien¹ esittämistä.

Komissio poisti vuonna 2023 globalisaatiota koskevan BKTL-varauksen kaikkien jäsenvaltioiden osalta lukuun ottamatta Luxemburgia. Keskustelut Luxemburgin kanssa saadaan piakkoin päätökseen. Komissio ja jäsenvaltiot jatkavat globalisaatioon liittyvien kysymysten seurantaan kansantalouden tilinpidossa, mukaan lukien BKTL:oon perustuvien omien varojen yhteydessä.

BKTL-varaukset

Siltä osin kuin on kyse tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista, jotka koskevat viivästyskorkojen perimistä siinä tapauksessa, että BKTL-varauksiin liittyviä tietoja toimitetaan määräajan päätyttyä (kohta 4.14), komissio haluaa korostaa, että se on kaikissa asiaankuuluvissa tapauksissa arvioinut, sovellettiinko viivästyskorkoon liittyviä säännöksiä. Komissio totesi jo olemassa olevan menetelmän perusteella, että tällaisia tapauksia ei esiintynyt vuonna 2023 poistettujen BKTL-varauksien yhteydessä.

Alv-varaukset

Alv-perusteisten omien varojen ja niihin liittyvien varauksien hallinnoinnin osalta (kohta 4.16) osalta komissio katsoo, että jäljellä olevien varauksien määrän vähentämisessä on edistytty hyvin, ja tämä koskee myös yli viiden vuoden ajan avoinna olleita varauksia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että pitkäaikaisten ongelmien ratkaiseminen riippuu suuresti siitä, toimittavatko jäsenvaltiot merkityksellisiä tietoja.

¹ Komissio esittää BKTL-varauksia silloin kun on havaittu puutteita siinä, miten jäsenvaltio on koonnut BKTL:a koskevat lukunsa. Varauksia esitetään sellaisten ongelmien osalta, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia, ja varaukset jäävät avoimiksi, kunnes ongelmat on ratkaistu.

Muoviin perustuvien EU:n tulojen laskennassa käytettyjen tietojen luotettavuus ja vertailukelpoisuus

Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat (kohdat 4.23–4.24) otettiin käyttöön vuonna 2021, ja ensimmäiset selvitykset vastaanotettiin heinäkuussa 2023. Ensimmäiset tarkastukset käynnistyivät vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä, ja ne saatiin päätökseen vuonna 2024. Komissio toteuttaa parhaillaan toimia varmistaakseen omia varoja koskevien tietojen riittävyyden, luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden, ja se ottaa näissä toimissa asianmukaisesti huomioon kertomuksessa mainitut seikat. Vuonna 2023 omat varat laskettiin ja kerättiin ennusteiden perusteella, minkä jälkeen määriä mukautettiin saldoja koskevassa menettelyssä. Kyseessä on vakiomenettely, joka perustuu omien varojen käyttöön asettamista koskevista asetuksista vahvistettuihin sääntöihin. Näitä sääntöjä sovelletaan BKTL:oon, arvonlisäveroon ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuviin omiin varoihin. Kreikan selvityksen viivästyneellä toimittamisella ei näin ollen ollut vaikutusta EU:n vuoden 2023 tuloihin. Tässä tapauksessa ennustetietojen ja selvityksen välinen ero katettiin väliaikaisesti BKTL:oon perustuvilla omilla varoilla. Se sisällytetään saldoja koskevaan vuoden 2024 menettelyyn (ilmoitetaan vuonna 2025) ja kerätään tavanomaisten sääntöjen mukaisesti.

Jäsenvaltioiden tilastojen laatuun liittyvät ongelmat eivät merkitse puutetta komission sisäisessä valvontajärjestelmässä. Ne eivät myöskään johda virheisiin EU:n tulojen keräämisessä. Jäsenvaltioiden tilastojen laatua analysoidaan asianmukaisesti komission tarkastuksissa. Jos havaitaan puutteita, niiden osalta esitetään varaus, joka edellyttää korjaavia toimia ennen kuin vastaavat omien varojen määrät hyväksytään ja niistä tulee lopullisia.

Vastaus laatikkoon 4.2

Tietojen luotettavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on puutteita

Laskentavaihe

Muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja koskevien tarkastuskäyntiensä aikana komissio tarkistaa toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta, ilmoitetaanko määrät laskentapisteessä eli kierrätystoimen alkaessa vai poikkeuksellisesti lajittelutoimien päättyessä. Jälkimmäisessä tapauksessa tarkistetaan, miten tämä poikkeus pannaan täytäntöön. Kaikissa tapauksissa, joissa poikkeusta ei panna tyydyttävästi täytäntöön, komissio esittää tarvittaessa varauksia vertailukelpoisuuden varmistamiseksi.

Pakkauslainsäädännön vaatimuksena on käyttää keskimääräisiä hävikkiasteita vain, jos luotettavia tietoja ei voida saada muulla tavoin. Komissio ehdotti vuonna 2021 delegoitua säädöstä yhdenmukaisista keskimääräisistä hävikkiasteista. Neuvosto hylkäsi ehdotuksen. Komissio valmistele parhaillaan uutta versiota keskimääräisiä hävikkiasteita koskevasta säädöksestä.

Tilastolliset kokoamismenetelmät

Tilastollisen selvityksen malli sisältää ilmoituksen, joka perustuu kahteen malliin ja tasapainotuspäätökseen ja joka jäsenvaltioiden on toimitettava. Tarkastuskäynneillään komissio tarkistaa, käytetäänkö yhtä vai kahta menetelmää. Se esittää varauksia aina, kun käytetään vain yhtä menetelmää, kun näiden kahden menetelmän välistä tasapainotusta ei sovelleta tai kun jompaankumpaan menetelmään liittyy epä johdonmukaisuuksia.

Muovijätteen tosiallisen kierrätyksen varmistaminen

Jotkin jäsenvaltiot tarkastavat kierrätyslaitoksia alueellaan ja jopa kolmansissa maissa. Neljässä kahdeksasta tähän mennessä tarkastetusta jäsenvaltiosta tuottajavastuujärjestöt tai ulkoiset tarkastajat tarkastivat kierrätetyt määrät sekä kierrätyslaitokset. Tähän mennessä tarkastetut jäsenvaltiot kuuluvat riskialteimpaan ryhmään, minkä vuoksi ne otettiin ensisijaiseksi tarkastuskohteeksi. Komissio asettaa varauksia sellaisille kierrätystä koskeville luvuille, joita ei voida varmentaa tarkastusten aikana.

Tullitoimintasuunnitelma

Komissio on ehdottanut tulliliiton uudistutusta, joka on tähän mennessä kunnianhimoisin tulliliiton perustamisesta lähtien. Uudistuksesta neuvotellaan parhaillaan lainsäätäjien kanssa (kohdat 4.25–4.29). Valmistellakseen ehdotusta komissio on suunnitellut tullitoimintasuunnitelmassa mainitun toimen 17 täytäntöönpanoa. Kyseinen toimi koskee EU:n tulliviraston/-viranomaisen mahdollista perustamista. Ehdotukseen on sisällytetty ja siinä on vahvistettu myös monia muita toimia, jotta niille saataisiin vankempi oikeudellinen ja digitaalinen perusta. Kun uudistus on hyväksytty ja pantu täytäntöön, se vahvistaa merkittävästi tulliliiton analysointi-, riskinhallinta- ja valvontavalmiuksia. Komissio on näin ollen käyttänyt huolellisesti aloiteoikeuttaan, ja se keskittyy nyt tekemään tiiviisti yhteistyötä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa, jotta asiaa voidaan edistää mahdollisimman tehokkaasti. Vaikka komissio myöntääkin, että joidenkin toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien täytäntöönpano on viivästynyt, on myös tärkeää huomata, että kaikista tullitoimintasuunnitelman toimista vain neljän toimen on aiemmin todettu mahdollisesti vähentävän tullivajetta.

III.KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Suositus 4.1 – Peritään jäsenvaltioilta viivästyskorkoja, kun kaikkia BKTL-varausten tietoja ei ole toimitettu määräaikaan mennessä

Peritään viivästyskorkoa, jos jäsenvaltiot eivät toimita kaikkia tietoja, jotka tarvitaan varausten perusteellista käsittelyä ja BKTL-tietojen korjaamista varten asetettuun määräaikaan mennessä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 puoliväliin mennessä)

Komissio **ei hyväksy** tätä suositusta.

Sovellettavaa lainsäädäntöä koskevan komission tulkinnan mukaisesti komissio perii jäsenvaltioilta korkoa silloin, kun kaikki BKTL-varauksia koskevat tiedot on toimitettu määräajan jälkeen. Lainsäädännössä ei mainita viivästyskorkojen soveltamista siinä tapauksessa, että osa tiedoista toimitetaan määräaikaan mennessä. Sen vuoksi komissio ei voi hyväksyä tätä suositusta.

Suositus 4.2 – Tarkistetaan jäsenvaltioiden raportoima edistyminen ja määritetään toteutettavat FRC:n keskeiset osatekijät

Tarkistetaan FRC-kehityksen täytäntöönpanon tilanne jäsenvaltioissa tekemällä otoksen perusteella seurantakäyntejä, määritetään ne FRC:n osatekijät, jotka olisi pantava ensisijaisesti

täytäntöön, ja toteutetaan tarvittavat toimet jäsenvaltioiden tukemiseksi, jotta ne voivat panna kyseiset osatekijät täytäntöön viipymättä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Komissio korostaa myös, että taloudellisen riskin arviointiperusteista annetun päätöksen muutos hyväksyttiin 4. huhtikuuta 2024 tullitarkastuksia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa N:o 4/2021 esitettyjen suositusten mukaisesti.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”5. LUKU: SISÄMARKKINAT, INNOVOINTI JA DIGITAALITALOUS”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” mukaiset maksut kattavat useita ohjelmia, kuten **Verkkojen Eurooppa -välineen, Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman**.

Komissio panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskeman **virhetason** (kohta 5.7), joka on samaa luokkaa kuin viime vuosina havaitut virhetasot.

Horisontti Eurooppa on EU:n laajin tutkimus- ja innovointiohjelma. Ohjelma perustuu Horisontti 2020 -puiteohjelmasta saatuihin kokemuksiin.

Varojen maksutapa vaikuttaa suoraan virheriskiin. Komissio on samaa mieltä siitä, että sääntöjen yksinkertaistamisella voidaan vähentää riskiä. Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa käytetään kaikkia EU:n rahoitusohjelmia koskevaa vakiomuotoista **avustusopimuksen mallia**, joka on komission sisäisten sääntöjen¹ liitteenä. Lisäksi puiteohjelmassa hyödynnetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (yksikkökustannukset, kiinteät prosenttimäärät ja kertakorvaukset) mahdollisimman laajasti, käytetään yksinkertaisempia kustannusten korvaamisjärjestelmiä soveltuvilla aloilla ja otetaan käyttöön yksinkertaistettu tarkastusjärjestelmä. Tarkempia ohjeita avustusopimuksen mallista annetaan **selityksin varustetussa avustusopimuksessa**. Komissio on edelleen sitoutunut yksinkertaistamaan sääntöjä ja menettelyjä, jotta voidaan vähentää sekä virheriskiä että edunsaajille aiheutuvaa rasitusta.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HAVAINTOIHIN

1. Toimien sääntöjenmukaisuus

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen laskeman 3,3 prosentin virhetason (kohta 5.7) ja aikoo seurata tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia ongelmia (ks. tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen kohdat 5.7–5.25), kuten jäljempänä esitetään.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamat kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet jatkotoimia varten. Komissio huomauttaa myös, että korjaavat toimenpiteet, joita se

¹ Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamista koskevista sisäisistä säännöistä (Euroopan komissiota koskeva pääluokka) annettu komission päätös C(2022)9304 final, liite 23.

on toteuttanut osana valvontajärjestelmiään, ovat alentaneet kertomuksen tämän luvun osalta arvioitua virhetasoa (kohta 5.11).

Niiden tapausten osalta, joissa edunsaajien toimeksiannosta työskennelleet taloutta koskevista selvityksistä annettavia todistuksia laatineet tarkastajat eivät havainneet tilintarkastustuomioistuimen merkille panemia virheitä (kohta 5.11), komissio pyrkii parantamaan edelleen taloutta koskevista selvityksistä annettavien todistusten laatua ja luotettavuutta ja järjestää tarkastajille kohdennettuja verkkoseminaareja, joiden tarkoituksena on lisätä tietoisuutta tarkastuksissa havaituista yleisimmistä virheistä (esim. henkilöstökulut, alihankinta ja muut välittömät kustannukset). Sen lisäksi, että Horisontti 2020 -puiteohjelmaan liittyviä todistuksia varten on laadittu selkeä malli, komissio antaa taloutta koskevista selvityksistä annettavia todistuksia antaville tarkastajille palautetta silloin, kun todistuksissa havaitaan jälkitarkastuksissa virheitä. Lisäksi Research Enquiry Service -palvelu (erityinen EU:n tutkimusohjelmia koskeva neuvontapalvelu) antaa ohjeita taloutta koskevista selvityksistä annettavia todistuksia antaville tarkastajille verkkopyyntöjen kautta.

Henkilöstökulut

Henkilöstökulut, joihin liittyy virheitä

Komissio myöntää, että henkilöstökulut ovat edelleen pääasiallinen virheiden lähde (kohta 5.13). Tämä näyttää olevan ainakin osittain looginen seuraus siitä, että henkilöstökulut muodostavat suurimman osan edunsaajien ilmoittamista kokonaiskustannuksista Horisontti 2020 -puiteohjelmassa ja vastaavasti Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa.

Horisontti 2020 -puiteohjelma oli merkittävä edistysaskel kustannuksiin sovellettavien tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistamisessa ja yhdenmukaistamisessa, myös henkilöstökulujen laskennan osalta.

Komissio on antanut ohjeita ja käytännön esimerkkejä Horisontti 2020 -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimuksen mallissa. Se on myös jatkanut Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevia tiedotustoimiaan lähettämällä interaktiivisen kyselylomakkeen niille osallistujille, joiden osalta oli piakkoin käynnistymässä raportointikausi. Kyselylomakkeessa annettiin edunsaajan vastauksien pohjalta asiaankuuluvaa neuvontaa. Komissio järjesti myös verkkoseminaarin, joka oli suunnattu taloutta koskevista selvityksistä annettavia todistuksia Horisontti 2020 -puiteohjelman avustusten yhteydessä laativille tahoille. Lisäksi edunsaajia kannustetaan käyttämään Research Enquiry Service -palvelua, jolta ne voivat pyytää selvennyksiä avustusten hallinnointiin liittyvistä kysymyksistä sekä käytännön esimerkkejä henkilöstökulujen laskennasta. Komissio pyrkii edelleen tehostamaan sellaisille edunsaajille kohdennettuja tiedotuskampanjoita, jotka ovat erityisen alttiita virheille.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osalta komissio käyttää yleistä avustussopimuksen mallia, jota on sovellettu vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen alusta alkaen, ja se on antanut koko komission tasolla käytännön täytäntöönpanoa koskevia ohjeita. Niissä esitetään yksinkertaisempi menetelmä, jonka mukaan henkilöstökulut lasketaan päivätaksan perusteella ja jolla korvataan Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käytetyt virhealltiit menetelmät. Avustussopimuksen mallin ohella selityksin varustetussa avustussopimuksessa esitetään käytännön esimerkkejä bonuksista ja päivätaksan laskemisesta. Lisäksi komissio esittää ohjeasiakirjoissaan luettelon siitä, miten maakohtaisia kustannuksia käsitellään.

Komissio on myös tarkistanut Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta avustuksia saaville osallistujille suunnattuja koulutus- ja tiedotustoimiaan sisällyttämällä niihin järjestelmällisemmin tietoa, jonka tarkoituksena on vähentää virheriskiä. Komissio on myös edelleen tehostanut vuorovaikutusta

oikeudellisista ja taloudellisista kysymyksistä vastaavien kansallisten yhteyspisteiden kanssa. Ne ovat osa tukirakennetta, jonka avulla tuensaajille tiedotetaan kustannusten asianmukaisesta ilmoittamisesta.

Komissio yksinkertaistaa edelleen henkilöstökulujen ilmoittamista Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa ottamalla käyttöön (toukokuusta 2024 alkaen) henkilöstökulujen osalta yksikkökustannukset. Tämän on tarkoitus vähentää virheriskiä niiden edunsaajien osalta, jotka valitsevat tämän vaihtoehdon. Komission tiedotuskampanjoilla edistetään tämän vaihtoehdon mahdollisimman laajaa käyttöä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman edunsaajien keskuudessa.

[Päivätaksojen laskeminen Horisontti Eurooppa -puiteohjelman avustusten yhteydessä](#)

Henkilöstökulut lasketaan pääsääntöisesti siten, että henkilötyöpäivien määrä on 215 päivää vuodessa avustussopimuksen mallissa olevan 6.2 kohdan A.1 kohdan ”Työntekijöiden (tai vastaavien) kustannukset” mukaisesti (jäljempänä ns. ’215-menetelmä’). Selityksin varustetussa avustussopimuksessa annetaan ohjeita tämän periaatteen käytännön toteutuksesta avustussopimuksen mallia noudattaen ja siten, että voidaan yksinkertaistaa laskentaa kautta linjan virheiden välttämiseksi. Useimmissa tapauksissa tämän menetelmän käytännön soveltaminen edellyttää tulkintaohjeita, jotta sitä voidaan hyödyntää erilaisissa työllisyyskenaarioissa (vaihteleva raportointikausien pituus, vaihteleva työskentelyn kesto, kokoaika-/osa-aikatyö, vanhempainvapaa jne.). Näin ollen 215-menetelmää ei ole tarkoitus soveltaa eikä sitä yleensä edes voida soveltaa suoraan mukauttamatta sitä yksilöllisiin olosuhteisiin.

Komissio selventää selityksin varustetussa avustussopimuksessa hyväksyvänsä 215-menetelmän käytön yksinkertaistamistoimenpiteenä silloin kun sitä sovelletaan yhden ainoan konsolidoidun laskelman laatimiseen kutakin työntekijää ja raportointikautta kohti. Näin on mahdollista sisällyttää (useimmat) muuttujat, kuten työaika ja raportointikauden pituus, yhteen ainoaan laskelmaan.

[Tukeen oikeuttamattomat muut välittömät kulut sekä tapahtumat, joihin liittyy useita virheitä](#)

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin on havainnut muita välittömiä kuluja, jotka eivät olleet kustannusten tukikelpoisuutta koskevien yleisten ehtojen mukaisia eivätkä olleet aiheutuneet toimen yhteydessä (kohta 5.22). Lisäksi komissio havaitsi tapauksia, joissa edunsaajat ilmoittivat tukeen oikeuttamattomia menoja kahdessa tai useammassa kustannusluokassa (kohta 5.24).

Henkilöstökulujen osalta havaittujen virheiden tapaan komissio pyrkii vähentämään ongelmia järjestämällä tiedotustapahtumia ja verkkoseminaareja (keinoista välttää virheet kun ilmoitetaan muita välittömiä kustannuksia Horisontti 2020 -puiteohjelmassa), tarjoamalla ohjeistusta Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevassa selityksin varustetussa avustussopimuksen mallissa ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa koskevassa selityksin varustetussa avustussopimuksessa sekä kannustamalla edunsaajia käyttämään Research Enquiry Service -palvelua.

[Uudet toimijat ja pienet ja keskisuuret yritykset \(pk-yritykset\)](#)

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen (kohta 5.25) kanssa samaa mieltä siitä, että pk-yritykset ja uudet toimijat ovat edunsaajista kaikista alttiimpia virheille. Niitä kannustetaan kuitenkin osallistumaan kaikilla tasoilla, sillä niiden osallistumisen katsotaan olevan olennaisen tärkeää ohjelman onnistumisen kannalta.

Virheriskin vähentämiseksi komissio tukee hakijoita ja edunsaajia järjestämällä verkossa tiedotus- ja viestintäkampanjoita ja työpajoja, joissa käsitellään virheiden välttämistä kustannusten

ilmoittamisen yhteydessä. Nämä toimet kohdennetaan ”virheille alttiimpiin” yhteisöihin, kuten pieniin ja keskiisuuriin yrityksiin ja uusiin toimijoihin (ks. myös vastaukset kohdissa ”Henkilöstökulut, joihin liittyy virheitä” ja ”Tukeen oikeuttamattomat muut välittömät kulut”).

Lisäksi kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen lisääntynyt käyttö Horisontti Eurooppa puiteohjelmassa sekä yksikkökustannusten äskettäinen käyttöönotto henkilöstökulujen yhteydessä vähentävät edunsaajien hallinnollista taakkaa, ja niiden odotetaan vähentävän edelleen virheriskiä.

2. CINEAn ennakkotarkastusjärjestelmän tarkastaminen Verkkojen Eurooppa -avustusten osalta liikenteen ja energian aloilla

Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen yleisesti ottaen katsovan, että riskeihin kohdennettu Verkkojen Eurooppa -välineen ennakkovalvontastrategia on suunniteltu riskien ja aiempien kokemusten perusteellisen analysoinnin pohjalta.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että tietyissä tapauksissa hankkeita koskevien perusteellisten tarkastusten tekemättä jättäminen saattaa alentaa ennakkotarkastusten varmuustasoa (kohta 5.32). Komissio katsoo, että tällaisia tarkastuksia tehtäessä on tarpeen erottaa toisistaan erilaiset tilanteet, jotta tarkastukset olisivat kustannustehokkaita ja oikeassa suhteessa taloudellisiin riskeihin.

Komissio aikoo kehittää edelleen suuntaviivoja sisällyttämällä niihin arviointikertomuksessa käytettyjen perusteiden ja hankintailmoituksessa esitettyjen perusteiden välistä johdonmukaisuutta koskevan tarkistuksen (kohta 5.33).

3. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnon, jonka mukaan tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston (RTD) ja Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanoviraston (HaDEA) vuotuisissa toimintakertomuksissa annettiin asianmukainen arvio varainhoidosta, joka koski menojen perustana olevien tapahtumien sääntöjenmukaisuutta (kohta 5.35).

RTD-pääosasto ilmoitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan raportoimansa virhetason (kohta 5.36) osalta Horisontti 2020 -puiteohjelman kumulatiiviseksi edustavaksi virhetasoksi 2,57 prosenttia ja jäännösvirhetasoksi 1,64 prosenttia. Molemmat virhetasot perustuivat komission Horisontti 2020 -puiteohjelmasta (2014–2021) tekemien tarkastusten tuloksiin ja jäännösvirhetason osalta tehtyjen korjausten tuloksiin.

Uuden Horisontti Eurooppa -puiteohjelman jälkitarkastuskampanjan (kohta 5.37) osalta komissio hyväksyi marraskuussa 2023 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman valvontastrategian. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tarkastuskampanja on käynnistynyt vuonna 2024. Komissio on asettanut Horisontti Eurooppa -puiteohjelmalle tavoitteeksi, että kumulatiivinen edustava virhetaso ja kumulatiivinen jäännösvirhetaso eli havaitsematta ja korjaamatta jääneiden virheiden osuus on enintään 2 prosenttia vuosittain puiteohjelman loppuun mennessä.

Komission sisäisen tarkastuksen toimialan RTD-pääosastolle osoittamat yhdeksän suositusta, jotka olivat avoimia vuoden 2022 lopussa (kohta 5.38), on otettu huomioon RTD-pääosaston sisäisen valvontajärjestelmän arvioinnissa. Kaikkien suositusten osalta on laadittu toimintasuunnitelmat,

joita toteutetaan parhaillaan. Euroopan innovaationeuvoston ohjelman hallintojärjestelmästä vuonna 2022 annetun suosituksen luokitus alennettiin ”kriittisestä” ”tärkeäksi”, koska suurin osa lieventävistä toimista on pantu täytäntöön.

Komissio käyttää vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa (kohta 5.40) pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissaan ilmoittamaa maksamishetkellä vallinnutta riskiä, joka vastaa niiden parasta arviota ja jonka osalta on tehty huolellinen ja jäsennelty laadunarviointi.

Tehdyn työn perusteella komissio katsoo, että vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeelle 1 esitetty riski maksamishetkellä on edustava ja antaa totuudenmukaisen ja kohtuullisen kuvan riskitasosta. Arvio perustuu menetelmään, jonka avulla komissio voi talousarvionsa hallinnoijana tunnistaa ja erottaa toisistaan korkeamman, keskisuuren ja vähäisemmän riskin alueet ja keskittää siten komission toimet riskin lieventämiseksi.

III.KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Edellisten vuosien suositusten seuranta

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen suosituksen 3/2021 pohjalta toteuttaman seurannan osalta saattanut päätökseen toteutettavuusarvioinnin, joka koskee edunsaajille tilinpäätösasiakirjojen täyttämisen yhteydessä ilmestyvän vastuuvapauslausekkeen lisäämistä. Komissio aikoo lisätä tämän toiminnon vuoden 2024 loppuun mennessä.

Suosituksen 2/2022 osalta Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ehdotusten arviointia koskevassa ohjeasiakirjassa ”Horizon Europe Proposal Evaluation – Standard guidance” mainitaan jo dokumentointivelvollisuus sivulla 76. Velvollisuus dokumentoida arviointi arviointikertomuksiin sisältyy myös ohjeisiin, jotka on tarkoitettu kertakorvauksia koskevia arviointeja suorittavalle komission henkilöstölle (”Lump sum guide A to Z”, sivu 10). Asiantuntijoille tarkoitettua vakiomuotoista selontekoa (kertakorvauksia koskeva osio) on tarkoitus parantaa selventämällä, että budjettia koskeva arviointi on dokumentoitava.

Suositus 5.1 – Varmistetaan, että edunsaajat noudattavat paremmin päivätaksaa koskevia sääntöjä

Otetaan Horisontti Eurooppa -ohjelman raportoinnin osalta käyttöön kattavampia toimenpiteitä kuin tähän mennessä toteutetut tiedotustoimet, jotta edunsaajat noudattaisivat paremmin päivätaksaa koskevia sääntöjä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 puoliväliin mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Suositus 5.2 – Varmistetaan Horisontti Eurooppa -ohjelmaa koskevien asiakirjojen selkeys

Selkeytetään Horisontti Eurooppa -ohjelman osalta edelleen avustussopimuksen mallissa olevia, päivätaksojen laskentaa henkilöstökulujen yhteydessä koskevia sääntöjä ja menetelmiä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 puoliväliin mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Selityksin varustetussa avustussopimuksessa annettuja ohjeita, jotka koskevat avustussopimuksen mallissa esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanoa, on tarkasteltu huolellisesti, jotta säännöt ja mallit olisivat edunsaajien kannalta mahdollisimman yksinkertaisia kaikissa unionin ohjelmissa ja jotta voitaisiin viime kädessä vähentää virheitä. Tältä osin avustussopimuksen mallissa esitetty 215 päivän menetelmä tarjoaa perustan, jonka osalta selityksin varustetussa avustussopimuksessa annetaan ytimekkäitä täytäntöönpano-ohjeita useiden erilaisten työllisyyskenaarioiden, erityistapausten ja niiden yhdistelmien varalta.

Komissio aikoo tarvittaessa selkeyttää päivätaksan laskentaa henkilöstökulujen osalta esimerkiksi malleissaan, ohjeissaan ja tiedotus- ja valistustoimissaan, jotta voidaan vähentää entisestään riskiä siitä, että henkilöstökuluja koskevista säännöistä aiheutuu edunsaajille sekaannusta.

Suositus 5.3 – Kehitetään hankintaan kohdistuvia ennakkotarkastuksia koskevia ohjeita

Kehitetään edelleen ohjeita, joissa täsmennetään Verkkojen Eurooppa -hankkeita varten tehtäviin hankintoihin kohdistuvien ennakkotarkastusten yhteydessä suoritettavien tarkastusten kattavuus siltä osin kuin on kyse siitä, ovatko sovellettavat valinta- ja myöntämisperusteet yhdenmukaisia hankintailmoituksessa julkaistujen perusteiden kanssa.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Se aikoo kehittää edelleen suuntaviivoja sisällyttämällä niihin arviointikertomuksessa käytettyjen perusteiden ja hankintailmoituksessa esitettyjen perusteiden välistä johdonmukaisuutta koskevan tarkistuksen.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”6. LUKU: KOHEESIO, PALAUTUMISKYKY JA ARVOT”

I. KOMISSIION VASTAUKSET LYHYESTI

Taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesioon EU:ssa osoitetut varat käytetään Euroopan komission ja kansallisten viranomaisten yhteisen hallinnointijärjestelmän kautta.

Jäsenvaltiot vastaavat luotettavien hallinto- ja valvontajärjestelmien täytäntöönpanosta sekä menoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta. Komissio valvoo ja arvioi näiden järjestelmien tehokasta toimintaa kaikkien tarkastusten, myös omien tarkastustensa, tulosten perusteella ja antaa tarvittaessa suosituksia parannuksista. Se myös pyrkii saamaan kohtuullisen varmuuden siitä, että kunkin ohjelman vuotuinen virhetaso on alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Komissio voi tarvittaessa määrätä rahoitusoikaisuja jäsenvaltioiden jo soveltamien rahoitusoikaisujen lisäksi.

Koheesiopolitiikkaa koskevassa komission yhtenäisessä tarkastusstrategiassa otetaan huomioon yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin hallinto-, valvonta- ja tarkastusvastuut. Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa komissiolle ilmoitettuja koheesiorahastojen menoja koskevien tarkastusten suorittamisesta. Jotta voidaan keventää edunsaajille tarkastuksista aiheutuvaa raskautta, yksinkertaistaa tarkastusprosessia ja välttää toimien päällekkäisyyksiä, komissio pyrkii yhtenäisen tarkastuslähestymistavan mukaisesti saamaan kohtuullisen varmuuden tekemällä kaikkien ohjelmien osalta asiakirjatarkastuksia kansallisten tarkastusten tuloksista ja lausunnoista sekä kohdennettuja riskiperusteisia tarkastuksia. Viimeksi mainittuihin on sisällytetty ohjelmaviranomaisten, myös tarkastusviranomaisten, työn testaaminen ja uudelleen suorittaminen niiden todentamistyön ja raportoinnin luotettavuuden arvioimiseksi. Tarkastuslähestymistapaa täydennetään myös valmiuksien kehittämistoimilla, joita ovat muun muassa yhteisten menetelmien jakaminen, suositukset korjaaviksi toimiksi ja palaute havaituista virheistä. Tältä pohjalta ohjelmaviranomaiset voivat tarvittaessa parantaa työtään.

Näin ollen komissio arvioi hallinto- ja valvontajärjestelmien laatua tarkastelemalla eri ohjelmia riskinarvioinnin perusteella. Tässä se ottaa huomioon kaikki saatavilla olevat tarkastustulokset, myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastusten tulokset. Näin komissio voi tunnistaa ne ohjelmat tai ohjelmien osat, joissa on puutteita tai joissa virheiden todennäköisyys on suurin, ja keskittää tarkastustyön ja korjaavat toimenpiteet näihin osa-alueisiin. Se voi arvioida, onko tällaisia puutteita tai sääntöjenvastaisuuksia esiintynyt myös ohjelman muissa osissa tai muissa ohjelmissa samassa jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa. Komissio voi näin pyytää asianomaisia ohjelmaviranomaisia tekemään kohdennettuja ja oikeasuhteisia parannuksia järjestelmään, jotta voitaisiin välttää tällaisten virheiden toistuminen tulevaisuudessa, sekä rahoitusoikaisuja aiempien menojen korjaamiseksi.

Saatavilla olevien kansallisten ja komission tarkastustulosten perusteella komissio totesi vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, että sääntöjenvastaisten menojen yhteenlaskettu kokonaisriski pysyi koheesiopolitiikan osalta kaiken kaikkiaan vakaana edellisiin vuosiin verrattuna huolimatta vuonna 2022 tapahtuneesta kasvusta. Se totesi myös, että hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat hyvin 93 prosentissa 441:stä koheesiopolitiikan ohjelmasta.

Jäljellä olevissa 30 ohjelmassa ja 25 muun ohjelman osissa oli edelleen puutteita pääasiassa hallintoviranomaisten tai niiden välittävien elinten tasolla (puutteita hallinnon tarkastuksissa, ensimmäisen tason valvonnassa). Lisäksi jotkin tarkastusviranomaiset eivät havainneet tiettyjä virheitä, mutta tämä kyseenalaisti yleisen tarkastustyön luotettavuuden ainoastaan rajallisessa määrässä tapauksia (10 tarkastusviranomaista tai niiden valvontaelintä yhteensä 116:sta).

Komissio korostaa myös sellaisen monivuotisen oikaisukapasiteetin tehokkuutta, jonka avulla riskitaso päättämishetkellä voidaan saada alle olennaisuusrajan. Ohjelmaviranomaiset poistavat säännöllisesti varmennetuilta tileiltä aiemmin ilmoitettuja määriä, joiden on todettu olevan sääntöjenvastaisia tai riskinalaisia. Nämä peruutukset ohjelmakauden 2014–2020 alusta lähtien olivat yhteensä 12,8 miljardia euroa EAKR:n/koheesiorahaston osalta ja 3,56 miljardia euroa ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen/FEAD:n osalta kumulatiivisesti. Tämä johtuu myös siitä, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään mahdollisista nettomääräisistä rahoitusoikaisuista, jotka johtaisivat oikeudellisten edellytysten täytyessä siihen, että asianomaiset jäsenvaltiot menettävät rahoitusta suoraan. Jäsenvaltiot voisivat ottaa takaisin osan näistä peruutetuista määristä (sen jälkeen, kun niiden tukikelpoisuus on vahvistettu) tai korvata ne samoissa ohjelmissa muilla tukikelpoisilla menoilla, koska yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nettomääräisiä rahoitusoikaisuja koskevien ehtojen ei ole arvioitu täyttyvän vielä yhdessäkään tapauksessa. Lisäksi komissio pyysi samana ajanjaksona tarkastustoimintansa ja valvontatehtävänsä seurauksena yli 1,54 miljardin euron rahoitusoikaisuja koheesiopolitiikan rahoitusosuuksiin. Kaikkien korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen komissio raportoi vuotuisissa toimintakertomuksissa, että riskitaso ohjelmien päättämishetkellä on nyt alle kaksi prosenttia kaikkien tilikausien osalta vuoteen 2022 asti. Samanaikaisesti sovelletaan edelleen muita korjaavia toimenpiteitä.

Komissio totesi näin ollen, että sillä on varmuus siitä, että hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen suhteellisen hyvin ja niillä varmistetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia, ja että oikeasuhteisia ja tehokkaita korjaavia toimenpiteitä toteutetaan silloin, kun havaitaan sovellettavien sääntöjen rikkomisia, jotka uhkaavat tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta.

Tämän yleisen hallintokehityksen ansiosta koheesiopolitiikalla on myös voitu edistää merkittävästi taloudellisen eriarvoisuuden vähentämistä Euroopan unionissa, mikä on vaikuttanut myönteisesti tulotasojen lähentymiseen, talouskasvuun, työttömyyden vähentymiseen ja kilpailukykyyn, kuten äskettäin julkaistussa yhdeksännessä koheesiokertomuksessa¹ tuodaan esiin. Esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopassa kokonaisuutena tarkasteltuna tulot henkeä kohti ovat nousseet suhteessa EU:n keskiarvoon 52 prosentista vuonna 2004 nykyiseen lähes 80 prosenttiin. Samaan aikaan työttömyysaste on laskenut 13 prosentista 4 prosenttiin.

Koheesiopolitiikalla oli erittäin tärkeä rooli Euroopan alueiden tukemisessa myös covid-19-pandemian ja sitä seuranneiden kriisien aikana. Koheesiopolitiikassa hyväksyttiin nopeasti erityisiä toimenpiteitä, joilla käsiteltiin näiden kriisien terveydellisiä, taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia heikoimmassa asemassa oleviin ja talouteen. Koheesiopolitiikassa on tarjottu välittömästi alueille tukea, jolla on vähennetty erojen kasvamisen riskiä, lisätty kipeästi tarvittavaa likviditeettiä pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) tukemiseksi ja otettu käyttöön työpaikkojen säilyttämiseen tähtääviä järjestelyjä miljoonien eurooppalaisten toimeentulon

¹ Inforegio - Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (europa.eu); ks. myös koheesiopolitiikan saavutukset, joista on raportoitu alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2023 vuotuisissa toimintakertomuksissa.

turvaamiseksi sekä ehdotettu tarvittavaa joustavuutta hankkeiden jatkamisen tukemiseksi. Koheesiopolitiikan varoja otettiin näin käyttöön ja tarvittaessa ohjelmoitiin uudelleen. Niitä myös täydennettiin korjaamiseen ja elpymiseen tarkoitetulla NextGenerationEU-väliseen rahoituksella, jotta jäsenvaltiot voisivat vastata näihin haasteisiin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Tässä yhteydessä komissio pyysi edelleen vuonna 2023 ohjelmaviranomaisia kiinnittämään erityistä huomiota saataville asetettuun lisärahoitukseen liittyviin uusiin riskeihin, erityisesti kaksinkertaiseen rahoitukseen, eturistiriitoihin, petoksiin ja korruptioon sekä kiireellisten julkisten hankintamenettelyjen perusteettomaan käyttöön. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston (REGIO) ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (EMPL) vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoitiin avoimesti asiaan liittyvistä havaituista rikkomuksista.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HAVAINTOIHIN

1. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset

Komissio panee asianmukaisesti merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion virhetason noususta kahden viime vuoden aikana ([kohta 6.15](#)) verrattuna suhteellisen vakaaseen virhetasoon, josta sekä tilintarkastustuomioistuin että komissio raportoivat vuosina 2016–2021. Komission riskitaso maksamishetkellä, jonka arvioidaan olevan koheesion osalta olennainen (2,8 % vuonna 2023), perustuu ohjelmien tarkastusviranomaisten raportoimien kaikkien tarkastuslausuntojen ja virhetasojen kattavaan tarkasteluun. Komissio on mukauttanut niitä tarvittaessa oman arviointinsa perusteella ja ottaen huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset. Lähestymistapansa ansiosta komissio voi tehdä johtopäätöksiä jäsenvaltioiden ja jopa yksittäisten ohjelmien tasolla (ks. tilintarkastustuomioistuimen selvitys [kohdassa 1.11](#)). Kaikkien saatavilla olevien tarkastustulosten, myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten, perusteella komissio raportoi vuoden 2023 vuotuisissa toimintakertomuksissa aiempiin vuosiin verrattavissa olevista ja kaiken kaikkiaan olennaisista riskitasoista maksamishetkellä ja enimmäisriskitasoista, jotka ovat kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen laskemia tasoja alhaisemmat.

Komissio katsoo, että ero johtuu toisinaan tosiasioiden tai sovellettavien sääntöjen erilaisista tulkinnoista ja erilaisista menetelmistä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että komissiolla (joka vastaa EU:n talousarvion moitteettomasta varainhoidosta) ja tilintarkastustuomioistuimella (joka toimii riippumattomana ulkopuolisena tarkastajana) on eri tehtävä ja toimeksianto. Komissio panee merkille, että jo toista vuotta tämä ero on erityisen suuri verrattuna aiempiin vuosiin. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi tapahtumien otoksessaan virheet, jotka liittyvät sellaisiin sovellettavien sääntöjen rikkomuksiin, jotka vaikuttavat asiaan liittyvään maksuun ([kohta 6.16](#)). Tilintarkastustuomioistuin ekstrapoloi nämä virheet arvioidakseen koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen osalta sovellettavan virhetason.

Komissio puolestaan teki ohjelmakohtaisen arvioinnin ja kokosi sen tulokset yhteen (ks. edellä komission vastausten osa I).

Komissio ei välttämättä pidä tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin liittyviä menoja tukeen oikeuttamattomina, eikä se myöskään pidä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimia

tapauksia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, joka antaa komissiolle oikeudellisen perusteen rahoitusoikaisun määräämiselle, 2 artiklan 36 kohdassa tarkoitettuina sääntöjenvastaisuuksina.

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa tarkoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lisäksi tilintarkastustuomioistuun esimerkiksi kvantifioi myös ongelmia, jotka liittyvät kirjausketjun puuttumiseen tai liiallisten hallinnollisten kustannusten välttämiseksi käytettyihin todellisten kustannusten jakomenetelmiin, ilmeisiin eturistiriitoihin tai virheisiin EU:n kynnyсарvojen alittavissa ja siten kansallisen lainsäädännön piiriin usein kuuluvissa julkisissa hankintamenettelyissä (ks. jäljempänä kohta ”Sisämarkkinasääntöjen noudattaminen”). Komissio toteaa, että yhdessä tapauksessa jäsenvaltion tekemät korjaukset olivat vielä käynnissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta välittömästi edeltäneen komission tarkastuksen jälkeen.

Samalla komissio myöntää, että tietyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat järjestelmäongelmat (väärät valtiontuen laskentasäännöt Puolassa tehtyjen investointien osalta, [laatikko 6.3](#), yleiskustannusten riittämätön laskenta Saksassa olevan suuren edunsaajan toimesta) edellyttävät tiukkaa ja kohdennettua seuranta-asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Lisäksi jotkin ohjelmaviranomaiset ovat vuonna 2023 saattaneet toteuttaa tehottomampia tarkastuksia ja varmuuksia, koska vuosien 2014–2020 ohjelmien rinnakkainen täytäntöönpano ja NextGenerationEU-välineestä myönnettävä lisärahoitus aiheuttavat raskasta ylikuormitusta ja kasvavaa painetta (ks. myös [kohta 1.22](#)). Komissio muistuttaa, että viimeaikaisten lainsäädäntömuutosten² jälkeen päättämisen hallinnollisia määraaikoja pidennettiin ja että ohjelmaviranomaisilla on vielä kaksi tilikautta aikaa ilmoittaa ja korjata menoja. Lopullinen tilinpäätös on toimitettava vasta helmikuussa 2026. Jäsenvaltiot voivat näin ollen hyödyntää lisäajan täydentävien hallinnollisten tarkastusten ja oikaisujen tekemiseen ohjelmien päättämistä koskevia menoilmoituksia silmällä pitäen.

Komissio seuraa asianmukaisesti kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä, jotka se hyväksyy, ja pyytää korjaavia toimenpiteitä tai rahoitusoikaisuja, jos se on oikeudellisesti mahdollista. Komissio myös suosittelee asianomaisille ohjelmaviranomaisille, että ne parantavat hallinto- ja valvontajärjestelmiä edelleen tarpeen mukaan, myös kautta 2021–2027 silmällä pitäen.

Lisäksi komissio korostaa tarkastusviranomaisten roolin merkitystä virheiden havaitsemisessa, mistä on osoituksena ohjelmien tarkastusviranomaisten tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvien tapahtumien osalta ilmoittamat 52 kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä ([kohta 6.19](#)). Lisäksi hallintoviranomaisten olisi pitänyt ensimmäisinä estää tai havaita nämä virheet (ks. [kohta 6.43](#)). Analysoitavana olevan tilikauden aikana tarkastusviranomaiset raportoivat yli kahden prosentin kokonaisvirhetasosta noin kolmasosassa ohjelmista, mikä osoittaa, että ensimmäisen tason tarkastuksia on parannettava näiden ohjelmien osalta. Sovelletut oikaisut laskivat jäännösvirhetason alle kahteen prosenttiin kaikissa muissa paitsi 29 tapauksessa. Havaitsemisvalmiudet ohjelmien ja jäsenvaltioiden tasolla johtivat merkittäviin rahoitusoikaisuihin ja peruutuksiin ennen kuin ohjelmien tilit toimitettiin komissiolle (ks. edellä komission vastausten jakso I).

Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että jotkin virheet jäivät havaitsematta hallinto- ja/tai tarkastusviranomaisten tasolla tai niitä ei otettu tietyissä tapauksissa asianmukaisesti huomioon laskettaessa ilmoitettuja virhetasoja. Tästä syystä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto mukauttivat jäsenvaltioiden ilmoittamia virhetasoja ohjelmakohtaisen arvioinnin jälkeen arvioidakseen enimmäisriskitasoa maksamishetkellä (laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeva keskeinen suorituskykyindikaattori)

² Lainsäädäntövallan käyttäjien 29. helmikuuta 2024 hyväksymä asetus (EU) 2024/795 Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP-kehysväline) perustamisesta.

vuotuisissa toimintakertomuksissaan ottaen myös huomioon tilintarkastustuomioistuimen tulokset. Näin saatu virhetaso oli alhaisempi kuin se virhetaso, jonka tilintarkastustuomioistuin laski havaitsemiensa virheiden tilastollisen ekstrapoloinnin avulla.

Virhetyyppien osalta (kohta 6.20) komissio ja tarkastusviranomaiset havaitsivat yhteisen luokittelunsa perusteella yleisesti ottaen samat sääntöjenvastaisuusluokat kuin tilintarkastustuomioistuin. Nämä olivat tukeen oikeuttamattomat menot, julkiset hankinnat, kirjausketju ja valtiontuki. Komissio jatkaa yhteistyötä asianomaisten ohjelmaviranomaisten kanssa auttaakseen parantamaan niiden valmiuksia sekä ehkäisemään ja havaitsemaan paremmin tällaisia sääntöjenvastaisuuksia. Samalla se edistää edelleen yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tai kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöä, jotta vältetään sellaiset virheet, jotka liittyvät luonnostaan tuhansien edunsaajien todellisten kustannusten ilmoittamiseen.

Komissio on myös sitä mieltä, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamat virheet, jotka mahdollisesti johtuvat monimutkaisista säännöistä tai puuttuvista tai riittämättömistä tositteista, eivät välttämättä aseta yhteisrahoitettujen hankkeiden tuotosta tai vaikutuksia kyseenalaisiksi.

Sisämarkkinasääntöjen noudattaminen: julkiset hankinnat ja valtiontuki

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen osalta komissio toteaa, että kolme seitsemästä tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimasta tapauksesta koski arvoltaan vähäisiä, EU:n kynnysarvon alittavia hankintasopimuksia, joihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä (eikä EU:n direktiivejä, paitsi tietyissä tilanteissa, joilla on rajat ylittävää merkitystä), jossa voidaan sallia EU:n säännöistä poikkeavia sääntöjä. Komissio ei näin ollen voi eikä sillä ole toimivaltaa katsoa tällaisia tapauksia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2 artiklan 36 kohdassa tarkoitetuiksi sääntöjenvastaisuuksiksi, jos komissio ja ohjelmaviranomaiset katsovat, että kansallista lainsäädäntöä on noudatettu.

Komissio jatkaa ohjelmaviranomaisten tukemista julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien toimintasuunnitelmien mukaisilla toimenpiteillä varmistaakseen kyseisten sisämarkkinasäännösten hyvän ymmärtämisen ja oikeanlaisen täytäntöönpanon silloin, kun direktiivejä ja EU:n lainsäädäntöä sovelletaan, myös eturistiriitatilanteiden välttämiseksi (kohta 6.24). Komissio toteaa kuitenkin, että laatikossa 6.2 mainitun Unkaria koskevan esimerkin osalta tarkastusviranomaisen otti huomioon eri tekijöitä katsoessaan, että sopimusta ei ole syytä hylätä 100-prosenttisesti eturistiriidan vuoksi, koska asianomainen kunnallinen yritys ei ollut voittoa tavoitteleva yritys (ks. komission suuntaviivat C(2019) 3452 final (1.4 jakso)). Tšekkiä koskevan esimerkin osalta komissio toteaa, että tarjouksen tehneen ja sopimuksen saaneen yrityksen aikaisemmasta osallistumisesta ilmoitettiin avoimesti tarjouseritelmässä sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Lisäksi oli säädetty lausekkeesta, joka mahdollisti vastaavat tekniset eritelvät. Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä sallitaan viittaaminen tiettyihin patentoituihin tuotteisiin, jos se on perusteltua julkisia hankintoja koskevien sääntöjen nojalla, kuten tässä tapauksessa.

Lisäksi komissio katsoo, että kun se soveltaa kiinteämääräistä oikaisua kaikkiin hankintasopimuksiin määräpäivään asti, kuten tapahtui Unkarissa sovelletun 10 prosentin kiinteämääräisen oikaisun kohdalla (kohta 6.25), kaikki mahdolliset julkisia hankintoja koskevat kysymykset on käsitelty kyseisten ohjelmien osalta. Kiinteämääräisen oikaisun periaate, josta säädetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 144 artiklassa, on, että joihinkin sopimukseen voidaan soveltaa vaihtelevia oikaisuprosentteja, esimerkiksi 5 prosentista 100 prosenttiin komission julkisia hankintoja koskevien suuntaviivojen mukaisesti, kun taas toisiin sopimuksiin ei välttämättä sovelleta oikaisua lainkaan (0 %). Komission tarkastuksen jälkeen määrätty kiinteämääräisen oikaisun määrä perustui sen riskiperusteiseen tarkastettuun otokseen, joka

koostui 29 sopimuksesta, joista 21:ssä havaittiin luonteeltaan ja vakavuudeltaan erilaisia ongelmia. Asetuksessa säädetty 10 prosentin kiinteämääräinen oikaisu katsottiin näin ollen asianmukaiseksi suhteessa komission tarkastustuloksiin, ja se johti yli miljardin euron ennakkoon ja jälkikäteen tehtäviin rahoitusoikaisuihin. Näin ollen komissio luottaa siihen, että sen määräämällä oikaisulla suojattiin riittävästi EU:n taloudellisia etuja mahdollisilta sääntöjenvastaisuuksilta, jotka vaikuttaisivat sopimusten kattamaan yli kymmenen tuhannen ihmisen väestöön. Lisäksi komissio teki vuonna 2022 seurantatarkastuksen kiinteämääräisen oikaisun määräpäivän jälkeen käynnistetyistä Unkarin julkisia hankintoja koskevista sopimuksista varmistaakseen, että vaadittuja hallinto- ja valvontajärjestelmien parannuksia sovellettiin asianmukaisesti ja tehokkaasti. Komissio aikoo myös suorittaa horisontaalisen julkisten hankintojen tarkastuksen vuonna 2025.

Olennaisten todentavien asiakirjojen saatavuus

Kohdan 6.29 osalta komissio on samaa mieltä siitä, että kunkin toimen osalta ilmoitettujen menojen asianmukaisen kirjausketjun varmistamiseksi tarvitaan vuosien 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 72 artiklan g alakohdan mukaisesti olennaisia asiakirjoja. Muussa tapauksessa tuetun toimen tukikelpoisuus voidaan kyseenalaistaa (ks. **laatikossa 6.5** mainittu esimerkki). Komissio korostaa kuitenkin myös, että edunsaajilta ja ohjelmaviranomaisilta pyydettävien tietojen olisi kussakin tapauksessa pysyttävä oikeasuhteisina ja että olisi otettava huomioon asiakirjapyyntöjen vaikutukset ja hallinnolliset kustannukset sekä sidosryhmien kehotukset yksinkertaistaa edelleen EU:n varojen täytäntöönpanoa.

Tarkastusviranomaisten tarkastusprosessien dokumentoinnin osalta (**kohta 6.50**) tarkastusstandardien noudattaminen olisi tasapainotettava oikeasuhteisten hallinnollisten menettelyjen kanssa. Vuosina 2019 ja 2020 komissio perusti tarkastusviranomaisten kanssa työryhmän, jonka tehtävänä oli parantaa tarkastusten dokumentointia ja antaa vähimmäissuositus noudattaen samalla hallinnollisten kustannusten oikeasuhteisuutta. Tämän tuloksena syntyi tarkastusten dokumentointia koskeva pohdinta-asiakirja ("Reflection paper on audit documentation"), josta tilintarkastustuomioistuin raportoi vuoden 2019 vuosikertomuksessaan (**laatikko 5.8**).

Rahoitusvälineet

Kaikki rahoitusvälineiden lopullisten tuensaajien tasolla havaitut sääntöjenvastaisuudet (ks. Sloveniaa koskeva esimerkki **laatikossa 6.7**) voidaan oikaista ja korvata tukikelpoisilla menoilla päättämiseen mennessä. Tämä perustuu yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen, jossa säädetään, että tilien perustana olevien toimien ja menojen tukikelpoisuus määritetään rahoitusvälineiden osalta ohjelman sulkemisen yhteydessä (42 artikla). Näin ollen tällaiset sääntöjenvastaisuudet lopullisten tuensaajien tasolla voidaan korvata, eivätkä ne vaikuta välineen korkeammalla tasolla ohjelman täytäntöönpanon aikana maksettuihin EU:n ennakkomaksuihin. Komission ja tarkastusviranomaisten tarkastusstrategioissa suunnitellaan kohdennettua valmistautumista päättämistarkastuksiin, jotta voidaan varmistaa rahoitusvälineiden osalta ohjelman päättämävaiheessa ilmoitettujen menojen ja lopullisten tuensaajien tukikelpoisuus.

Komission suoraan tai välillisesti hallinnoimat toimet

Koheesiorahastosta ja Verkkojen Eurooppa -välineestä yhteisrahoitetun ja **laatikossa 6.8** esitellyn hankkeen osalta komissio katsoo, että hakija täytti ilmoituksen oikein ja että allekirjoittajat saivat edustaa hakijaa.

Päätöksen 25 prosentin rahoitusoikaisusta teki kyseisestä koheesiorahaston yhteisrahoittamasta ohjelmasta vastaava hallintoviranomainen yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa sovellettavien komission suuntaviivojen mukaisesti. Toisaalta Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus myönnettiin eri oikeudellisen ja sopimuskehysten perusteella. Kyseessä oli suora avustussopimus. Korjaavia toimia voitaisiin toteuttaa vain, jos komissio havaitsisi allekirjoitetun avustussopimuksen ehtojen rikkomisen. Nämä toimet voisivat olla vain tiettyjä sallittuja toimenpiteitä. Tässä nimenomaisessa tapauksessa komissio ei kuitenkaan havainnut, että kyseistä avustussopimusta olisi rikottu, joten se ei ole määrännyt seuraamuksia.

Mitä tulee [kohtaan 6.37](#), joka koskee hätätilanteen tukivälineen rahoitusosuutta covid-19-rokotteen epäonnistuneessa kehittämisessä, toimeksisaaja oli toimittanut tilinpäätöksen, jossa esitetään yksityiskohtaisesti kustannukset, joihin ennakkomaksu oli käytetty. Asianomaisen sopimuksen II.14.5(a) artiklan mukaisesti huomioon otettaviin kuluihin sisältyvät aiheutuneet määrät sekä määrät, jotka on sidottu tai jotka liittyvät sitoumuksiin, jotka toimeksisaaja on tehnyt komission saaman ilmoituksen aikaan. Lisäksi komissio päätti vuonna 2023 tehdä tätä toimea koskevan paikan päällä tehtävän tarkastuksen, joka oli tarkoitus aloittaa kesäkuussa 2024. Menojen tukikelpoisuudesta voidaan tehdä lopullinen arvio vasta, kun tämä tarkastus on saatu valmiiksi. Tilintarkastustuomioistuin ei ole kvantifioinut havaintonsa taloudellisia vaikutuksia, eikä se siten sisällyttänyt tätä toimea virhetason laskelmaansa.

Avustussopimukseen sisältyvän tuloksellisuustavoitteen saavuttamista koskeva sitoumus

Komissio ja kukin seurantakomitea seuraavat säännöllisesti edistymistä suhteessa ohjelmien tuloskehukseen ja raportoivat siitä täytäntöönpanokertomuksissa. Ohjelmien lopulliset täytäntöönpanokertomukset sisältävät tietoa ja päätelmiä tuloskehysten tilasta päättämävaiheessa. Hanketasolla julkisten tukien lopullinen taso voidaan liittää avustussopimuksissa tiettyjen tuotosten saavuttamiseen kansallisten tukikelpoisuussääntöjen perusteella.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen sekä tuloskehuksesta, tulosten tarkastelusta ja suoritusvarauksesta jäsenvaltioille annettujen ohjeiden mukaan komissio voi soveltaa rahoitusoikaisuja kauden lopussa, jos ohjelman lopullisen täytäntöönpanokertomuksen tarkastelu osoittaa, että tuloskehyksessä asetettuja taloudellisia indikaattoreita ja/tai tuotosindikaattoreita koskevien tavoitteiden saavuttamisessa on epäonnistuttu vakavasti.

2. Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastusviranomaisten työstä yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta

Hallinto- ja tarkastusviranomaiset ”ensimmäisenä” ja ”toisena puolustuslinjana” sääntöjenvastaisia menoja vastaan

Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa ohjelmaviranomaiset ovat ensimmäisinä vastuussa edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja oikaisemisesta. Tätä varten hallintoviranomaiset tekevät edunsaajien ilmoittamia menoja koskevia hallinnon tarkastuksia ja tarkastusviranomaiset menojen edustavien otosten tarkastuksia ennen menojen todentamista ohjelman tilinpäätöksessä. Näillä tarkastuksilla

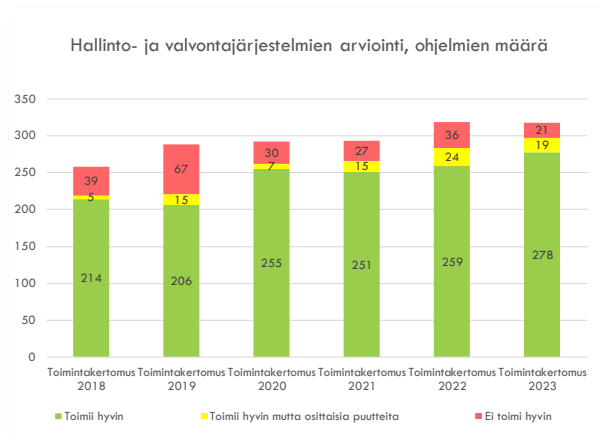
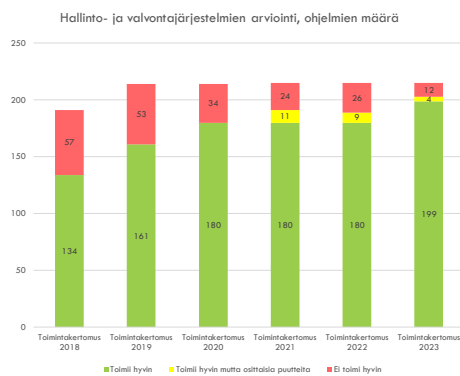
pyritään testaamaan ensimmäisen tason tarkastusten tehokkuutta toimien tilastollisten otosten avulla ja tekemään ekstrapoloituja lisäoikaisuja, kun ilmoitetut virhetasot ovat yli kaksi prosenttia.

Komissio tekee laajaa yhteistyötä kaikkien ohjelmaviranomaisten kanssa varmistaakseen johdonmukaisen ja vankan varmennus- ja valvontakehyksen täytäntöönpanon.

Komissio tekee joka vuosi yksilöllisen arvioinnin kunkin yhteistyössä hallinnoitavan ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuudesta sekä raportointivuonna hyväksytyillä tileillä olevien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta kaikkien raportoitujen tarkastustulosten ja omien tarkastustensa perusteella. Tämän lähestymistavan tarkoituksena on raportoida saadusta varmuudesta ja havaituista puutteista sekä vahvistaa kunkin ohjelman yksittäiset riskitasot. Komissio pystyy näin määrittämään, mitkä ohjelmat toimivat hyvin, missä ohjelmissa on edelleen puutteita ja minkä tyyppisiä korjaavia toimia tarvitaan ja missä ohjelmissa lisärahoitusoikaisut ovat tarpeellisia tai todennäköisiä arvioitavana olevien mahdollisten lisäriskien perusteella. Tämä eriytetty ja yksilöllinen arviointi esitetään sitten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa (ks. erityisesti liitteet 7B ja 7C).

Kuten vuoden 2023 vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoitiiin, komissio totesi, että hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat (riittävän) hyvin yli 93 prosentissa kaikista ohjelmista. Se havaitsi puutteita ohjelmissa tai ohjelmien osissa ja pyysi parannuksia EAKR:n/koheesiorahaston tai ESR:n hallintoviranomaisilta 55:ssä 441:stä koheesipolitiikan ohjelmasta ja tarkastusviranomaisilta (tai niiden valvontaelimiltä) kymmenessä 116:sta ohjelmasta (hallintoviranomaiset tarkastavat alle 4 % ja tarkastusviranomaiset alle 7 % EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen/FEAD:n menoista).

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston hallinto- ja valvontajärjestelmien arvioinnin kehitys (2018–2023)



Tällä lähestymistavalla komission tarkoituksena on pyytää tarvittaessa asianomaisilta ohjelmaviranomaisilta parannuksia, soveltaa oikeasuhteisia, kohdennettuja ja oikeudellisesti perusteltuja rahoitusoikaisuja aiempiin menoihin ja välttää tällaisten virheiden toistuminen samassa ohjelmassa tulevaisuudessa.

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 tarkastamiin varmennuspaketteihin liittyvät jäännösvirhetasot

Vuonna 2023 hyväksytyjen tilien osalta komissio vahvisti vuonna 2024 julkaistuissa vuoden 2023 vuotuisissa toimintakertomuksissa jäännösvirhetason, joka

- alitti olennaisuusrajan (joissakin tapauksissa myös olennaisia vaikutuksia aiheuttamattomien mukautusten jälkeen) 271:ssä REGIO-ohjelmassa³ (85 %) ja 179:ssä EMPL-ohjelmassa (83 %)
- ylitti olennaisuusrajan 48:ssa REGIO-ohjelmassa (15 %) ja 36:ssa EMPL-ohjelmassa (17 %). Nämä ohjelmat, joiden jäännösvirhetaso ylitti olennaisuusrajan, muodostavat suhteellisen vakaan osuuden koheesiopolitiikan ohjelmista.

Niiden ohjelmien osalta, joiden uudelleen laskettu jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia (myös tilintarkastustuomioistuimen raportoimat tapaukset, [kohta 6.46](#)), komission on sovellettava lisärahoitusoikaisuja, kun se katsoo tämän olevan oikeudellisesti mahdollista, jotta kaikkien vuosien 2014–2020 ohjelmien riskitaso päättämishetkellä alittaa lopulta olennaisuusrajan. Tällä hetkellä komissio arvioi tilintarkastustuomioistuimen arvioitavana olevan tilikauden osalta edellytetyjen lisäoikaisujen ja komission vuotuisten toimintakertomusten perusteella, että riskitaso päättämishetkellä on 1,3 prosenttia. Lisätarkastustyön ja komission pyytämien ja asianomaisten ohjelmaviranomaisten hyväksymien lisärahoitusoikaisujen perusteella kaikkien edellisten tilikausien osalta riskitason päättämishetkellä on vahvistettu olevan alle kaksi prosenttia. Tämä kuvastaa koheesiopolitiikan monivuotista oikaisukapasiteettimekanismia.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna tarkastamista kuudestatoista varmennuspaketista, joissa tilintarkastustuomioistuimen uudelleen laskema jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia, komissio oli jo mukauttanut jäännösvirhetason yli kahteen prosenttiin niistä kymmenen kohdalla ([kohta 6.45](#)). Komissio katsoo, että useat tilintarkastustuomioistuimen tekemistä uudelleenlaskennoista johtuvat osittain eroista joidenkin virheiden arvioinnissa (ks. komission vastausten kohta II.1 edellä).

Komissio tekee edelleen tiivistä yhteistyötä tarkastusviranomaisten kanssa varmistaakseen, että yhteisestä oikeudellisesta ja täytäntöönpanokehyksestä saavutetaan yhteinen ymmärrys. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä myös tilintarkastustuomioistuimen kanssa mahdollisten erilaisten tulkintojen selventämiseksi.

Tarkastusviranomaisten työn luotettavuus

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna tekemät päätelmät, jotka ovat yhdenmukaisia aiempien vuosien kanssa ([kohta 6.50](#)). Komissio arvioi tarkastusviranomaisen työn vaikuttavuutta ja luotettavuutta eri näkökohtien perusteella, joista virhetaso (kuten tilintarkastustuomioistuin on käyttänyt sitä, ks. kaavio 6.8) on yksi. Esimerkiksi jotkin virheet, joita tarkastusviranomaiset eivät ole aiemmin havainneet, eivät välttämättä viittaa systeemiin puutteisiin asianomaisen tarkastusviranomaisen työssä, vaikka ne vaikuttavatkin raportointivuoden uudelleen laskettuun virhetasoon.

Ottaen huomioon nämä kriteerit ja komission keräämän tarkastusevidenssin, mukaan lukien tilintarkastustuomioistuimen tämän vuoden tulokset, komissio arvioi tarkastusviranomaisten työn vaikuttavuuden vastaavan edellisinä vuosina raportoitua. Se vaatii jatkossakin parannuksia asianomaisilta tarkastusviranomaisilta, joiden osalta sen omissa tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin merkitykseltään vaihtelevia puutteita (ks. [kohta 6.51](#) ja kaavio 6.9). Tämä koskee myös niitä kymmentä tarkastusviranomaista, joiden osalta komissio raportoi merkittäviä ongelmia vuotuisissa toimintakertomuksissa.

[Laatikossa 6.9](#) kuvatun Unkaria koskevan tapauksen osalta komission tarkastuksen seurauksena sovellettu kiinteämääräinen rahoitusoikaisu koski henkilöstön pätevyyttä, palkankorotuksia ja

³ Rahoitettiin EAKR:stä, koheesiorahastosta tai liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (IPA-CBC) tai Euroopan naapuruusvälineelle (ENI-CBC) tuella.

johtotason henkilöstön työtunteja. Lisätarkastusten tekeminen kiinteän määrän kattamista palkanäkökohdista ei olisi johtanut lisäoikaisuihin tai erilaisiin oikaisuihin. Tarkastusviranomaisen tarkasti velvollisuuksiensa mukaisesti kaikki muut sääntöjenmukaisuuteen ja laillisuuteen liittyvät näkökohdat niiden menoerien osalta, joihin vaikutukset kohdistuivat (esimerkiksi sellaisten henkilöstökulujen ilmoittaminen liian suurina, joita kiinteämääräinen oikaisu ei kattanut). Näin ollen komissio katsoo, että tarkastusviranomaisen on käsitellyt asianmukaisesti kyseisiin menoihin liittyviä riskejä.

Komissio panee myös merkille tilintarkastustuomioistuimen havaitseman esimerkin hyvää käytäntöä edustavista tarkastuksista (laatikko 6.10) ja sen myönteisen vaikutuksen kirjausketjuun. Se ottaa tämän esimerkin huomioon vaihtaessaan hyviä käytäntöjä tarkastusyhteisön keskuudessa.

3. Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan hallinnoinnin ja valvonnan tarkastelu

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen yleisen päätelmän, jonka mukaan vuosien 2014–2020 varmennuskehys auttoi pienentämään kokonaisvirhetasoa kauteen 2007–2013 verrattuna ja tarjosi koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien keskeisille toimijoille useita välineitä EU:n talousarvion suojeluun. Kaikki ohjelmaviranomaiset eivät kuitenkaan ole pystyneet estämään ja/tai havaitsemaan virheitä tietyissä tapauksissa. Jotta vuosien 2021–2027 koheesiomenojen varmennuskehysten täytäntöönpanoa voitaisiin edelleen vahvistaa, komissio tekee edelleen tiivistä yhteistyötä ohjelmaviranomaisten kanssa hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamiseksi ja virheiden perimmäisten syiden ratkaisemiseksi. Tämä tehdään toteuttamalla erityisiä toimia, joita ovat muun muassa virheiden jatkuva seuranta ja analysointi sekä vähemmän virhealttiiden yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen edistäminen. Komissio edistää edelleen myös Arachnen kaltaisten tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineiden sekä tekoälyyn perustuvien menetelmien käyttöä. Kaiken kaikkiaan tämän pitäisi parantaa valmiuksia havaita sääntöjenvastaisuuksia, petosepäilyjä ja mahdollisia eturistiriitoja.

4. Komission varmennustyö ja jäännösvirhetasosta raportointi vuotuisissa toimintakertomuksissa

Vastauksena tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan kaikki järjestelmät eivät kauden lopussa toimi vaikuttavasti (kohta 6.59), komissio viittaa hallinto- ja tarkastusviranomaisia koskevaan omaan arviointiinsa, joka perustuu kaikkiin saatavilla oleviin tarkastustuloksiin, mukaan lukien järjestelmätarkastukset, joita kohdistetaan järjestelmällisesti ohjelmaviranomaisiin joka vuosi. Jos havaitaan puutteita, jotka johtavat tukeen oikeuttamattomiin menoihin, tehdään rahoitusoikaisuja, kuten laatikossa 6.11 olevassa Espanjaa koskevassa esimerkissä havainnollistetaan. Komissio pyysi tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2021 vuosikertomuksessaan havaitsemien yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien johdosta ohjelmaviranomaisia soveltamaan 50 miljoonan euron systeemistä oikaisua. Hallintoviranomainen toteutti tilintarkastustuomioistuimen ja komission työn pohjalta lisätoimia, joiden myötä tässä nimennomaisessa tapauksessa tehtiin yli 103 miljoonan euron rahoitusoikaisu. Tämä osoittaa, että on ryhdytty tarmokkaihin toimiin. Tilintarkastustuomioistuimen tämän vuoden vuosikertomuksessa esiin nostama toinen havainto koskee eri asiaa (työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemisen todentaminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti) kuin aiemman rahoitusoikaisun kattama asia. Lisäksi jäsenvaltio kiistää tämän havainnon.

Jos havaitut vakavat puutteet vaikuttavat nimenomaan tarkastusviranomaisten työhön, komissio ei tukeudu ilmoitettuihin virhetasoihin, vaan suorittaa työn itse uudelleen tai kvantifioi riskit käyttäen kiinteitä prosenttiosuuksia, mikä näkyy vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa raportoiduissa maksamishetken riskitasoissa ja enimmäisriskitasoissa, joiden komissio näin ollen katsoo heijastavan kohtuullisesti käytännön tilannetta.

Komissio on suunnitellut varmennusjärjestelmänsä siten, että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston pääjohtajat voivat antaa varmennuksen yksilöllisesti jokaisesta 441 koheesiopolitiikan alaisesta ohjelmasta valtuutettua tulojen ja menojen hyväksyjää koskevan velvollisuutensa mukaisesti.

Tämän yksityiskohtaisen ja ohjelmakohtaisen arvioinnin ja hallinnoimiensa rahastojen yhteenlasketun kokonaisjäännösvirhetason (riskitaso maksamishetkellä) perusteella pääjohtajat pystyivät toteamaan vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että menoissa, jotka on todennettu komissiolle näiden rahastojen osalta vuonna 2023 hyväksytyissä tileissä, on edelleen olennaisia sääntöjenvastaisuuksia (EAKR ja koheesiorahasto) tai olennaisten sääntöjenvastaisuuksien riski (ESR/nuorisotyöllisyysaloite) (kohta 6.63). Ne pystyivät myös tunnistamaan ne ohjelmat (ohjelmien osat), joissa on vakavia puutteita (ks. esimerkiksi vuotuisten toimintakertomusten liite 7.B ja näiden komission vastausten osa I edellä) ja joiden osalta pyydettiin korjaavia toimia, ja raportoivat rahoitusoikaisuista, jotka on toteutettu edellisinä vuosina havaittujen sääntöjenvastaisuuksien seurauksena (ks. [laatikko 6.11](#) esimerkkinä toimista, joita komissio toteuttaa, kun tarkastuksessa havaitaan puutteita).

Komissio on raportoinut vuotuisissa toimintakertomuksissa yksityiskohtaisesti ohjelmista, joiden osalta tarkastustulokset osoittavat kuhunkin ohjelmaan sovellettuihin perusteellisiin ja luotettaviin menetelmiin perustuen, että ohjelmissa tarvitaan mahdollisesti lisärahoitusoikaisuja. Vastataksaan tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen asiakirjatarkastusten luontaisista rajoitteista jäännösvirhetasojen vahvistamisessa, jos niitä ei täydennetä työn uudelleen suorittamisella, komissio laskee maksamishetken riskille enimmäistason, jossa otetaan huomioon kaikki hyväksymistä edelleen odottavat tiedot, sekä lisärisikin sellaisten ohjelmien osalta, joita komissio ei ole itse koskaan tarkastanut tai joiden osalta aiemmat tarkastukset ovat tuoneet esiin tiettyjä sääntöjenvastaisuuksia, jotka voisivat toistua tarkastamattomissa ohjelmissa. Näin ollen komissio luottaa siihen, että sen keskeisiä suorituskykyindikaattoreita koskevat laskelmat, mukaan lukien enimmäisriskitasot – joissa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen tulokset ilman ekstrapolointia ja sen jälkeen, kun on arvioitu huolellisesti, voiko muihin ohjelmiin kohdistua vaikutuksia – antavat kohtalaisen hyvän kuvan käytännön tilanteesta, kun otetaan huomioon kunkin ohjelman osalta tunnistetut riskit.

Saksassa toteutetussa hankkeessa edunsaaja oli ilmoittanut kustannuksia tukeen oikeuttamattomalla tavalla (ks. [kohta 6.64](#) ja [laatikko 6.12](#)), ja komissio oli antanut jäsenvaltiolle erityisiä suosituksia edellisen ohjelmakauden lopussa, mutta panee merkille, että jäsenvaltio ja kyseinen edunsaaja eivät noudattaneet niitä asianmukaisesti vuosien 2014–2020 ohjelmassa/ohjelmissa. Komissio on suunnitellut toteuttavansa tarkastuksen ennen ohjelmakauden päättämistä analysoidakseen, missä määrin tilintarkastustuomioistuimen havainto koskee tätä ohjelmaa ja mahdollisesti muita Saksassa toteutettavia ohjelmia.

Kauden 2014–2020 päättämisen osalta ([kohdat 6.65–6.69](#)) komissio selvensi päättämiseen varautumista koskevan IAS:n tarkastuksen jälkeen, että menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden todentamista voidaan jatkaa viimeisen tilikauden loppumaksun suorittamisen jälkeen. Varmuus tilien perustana olevien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta voidaan saada vasta, kun komissio on varmistunut siitä, että vahvistettu ohjelmakohtainen kokonaisjäännösvirhetaso ei ylitä kahta prosenttia minkään tilikauden osalta, mukaan lukien viimeinen tilikausi, ja että ohjelmaviranomaiset ovat käsitelleet asianmukaisesti

kaikkia havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja riskejä ohjelman koko elinkaaren aikana. Tämä voi edellyttää viimeisen tilikauden menojen sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten tekemistä ja/tai kunkin ohjelman aiemmasta tarkastustyöstä johtuvien avointen kysymysten, kuten käynnissä olevien maksujen keskeytysten tai lykkäämisten tai rahoitusoikaisujen, seuranta.

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Edellisten vuosien suositusten seuranta

Komissio **seuraa järjestelmällisesti kaikkia** tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissaan antamia **hyväksytyjä suosituksia**. Vuoden 2023 vuosikertomuksen liitteessä 6.2 raportoitujen tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten osalta komissio katsoo, että se on **pannut täytäntöön kaikki hyväksytyt suositukset** siinä määrin kuin se voi tehdä niin omilla toimillaan (ks. esimerkiksi suositukset 5.2 ja 6.6 vuosien 2020 ja 2022 vuosikertomuksissa) ja esittänyt tilintarkastustuomioistuimelle kattavan yleiskatsauksen eri vaiheista, joita se on toteuttanut niiden täytäntöönpanemiseksi.

Kun kyseessä on vuoden 2021 vuosikertomuksessa annettu **suositus 5.6, joka koskee jäsenvaltioita vastaan käynnistetyistä oikeusvaltiomenettelyistä raportointia**, komissio muistuttaa, että suositus hylättiin. Komissio on kuitenkin antanut tilannetta koskevan päivityksen vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan ja vuotuisissa toimintakertomuksissaan tarpeen mukaan.

Suositus 6.1 – Kohdistetaan seuranta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin

a) Komission olisi kohdistettava seuranta oikea-aikaisesti kaikkiin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja joista se raportoi kautta 2014–2020 koskevassa tarkastuslausumassaan.

b) Komission olisi yksilöitävä yhdessä tarkastusviranomaisten kanssa tärkeimmät edellä alakohdassa a) tarkoitettua seurannasta opiksi otettavat kokemukset ja huomioitava ne kauden 2021–2027 järjestelyissä; komission olisi myös tiedotettava jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisille tarvittavista toimista ja niitä tukevista parhaista käytännöistä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025)

Komissio **hyväksyy** suosituksen.

Komissio jatkaa yhteistyötä asianomaisten jäsenvaltioiden ja ohjelmaviranomaisten kanssa kohdistaa seuranta oikea-aikaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta vaadittuihin parannuksiin, jos sen omassa tai tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 tarkastuslausumassa viitataan erityisiin järjestelmän heikkouksiin tai puutteisiin, käyttäen kaikkia sen käytettävissä olevia oikeudellisia välineitä (keskeytykset, lykkäykset, rahoitusoikaisut).

Erityisesti tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 tarkastuksissa joidenkin tarkastusviranomaisten osalta havaittuihin erilaisiin puutteisiin liittyvästi komissio järjestää tarkastusviranomaisten kanssa pitämiensä säännöllisten teknisten työkokousten yhteydessä (erityisesti homologiryhmän vuoden 2024 kokouksessa, jossa tarkastusyhteisön korkean tason edustajat kokoontuvat yhteen komission kanssa lokakuussa 2024) istunnon, jossa keskitytään

sellaisten tunnistettujen puutteiden ja virheiden seurantaan, joita tarkastusviranomaiset eivät ole havainneet. Tuloksena on toimintasuunnitelma, jota hyödynnetään tarkastusviranomaisten työssä vuosina 2021–2027. Komissio käyttää sitä myös riskinarvioinnin tietolähteenä laatiessaan tulevia tarkastussuunnitelmiaan. Lisäksi komission vuosien 2021–2027 säännönmukaisuutta koskevien tarkastusten piiriin sisällytetään järjestelmällisesti käytetyissä tarkistuslistoissa havaitut puutteet (myös tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ongelmien osalta) osana hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan keskeisen vaatimuksen 11 arviointia. Komissio kannustaa jatkossakin parhaiden käytäntöjen jakamiseen tarkastusyhteisön keskuudessa ja raportoi toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta vuotuisissa toimintakertomuksissa.

Suositus 6.2 – Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden yhdenmukainen käsittely suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä

Komission olisi otettava käyttöön julkisia hankintoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien yhdenmukainen käsittelytapa sekä suoran että yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa rahoitettavien hankkeiden yhteydessä (esimerkiksi sekä Verkkojen Eurooppa -välineestä että EAKR:stä rahoitettavat hankkeet). Samojen säännösten rikkomisesta johtuvien sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä olisi sovellettava samaa arviointia ja oikaisuprosenttia.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2024)

Komissio **ei hyväksy** tätä suositusta.

Tilintarkastustuomioistuimen analysoimassa nimenomaisessa tapauksessa Verkkojen Eurooppa -välineen avustuksesta vastuussa oleva tulojen ja menojen hyväksyjä totesi, että hankintasopimukseen tehdyt muutokset eivät rikkoneet edunsaajan kanssa allekirjoitetun avustussopimuksen mukaisia velvoitteita. Siksi korjaavia toimenpiteitä ei voitu soveltaa.

Myös silloin, kun suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvien ohjelmien mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien arvioinnissa sovelletaan samanlaisia puitteita, tulojen ja menojen hyväksyjien ja kansallisten viranomaisten päätökset edellyttävät silti harkintavallan käyttöä, mikä voi johtaa erilaisiin tuloksiin.

Kuitenkin kaikissa muissa tilanteissa, joissa suoraan hallinnoidun ohjelman tulojen ja menojen hyväksyjä havaitsee veloitteen rikkomisen, hän voi toteuttaa toimenpiteitä asiaankuuluvan avustussopimuksen määräysten perusteella. Ensinnäkin kustannukset, joihin rikkominen liittyy, voidaan hylätä. Lisäksi tulojen ja menojen hyväksyjä voi määrätä vähennyksen, joka voi olla enintään 100 prosenttia avustuksen kokonaismäärästä, jos havaitaan merkittävä virhe, sääntöjenvastaisuus tai petos tai vakava veloitteen rikkominen.

Päivitetty ohjeasiakirja⁴ siitä, miten tällaisia avustusten vähennyksiä voidaan määrätä, on julkaistu vuonna 2024. Näin ollen komissiolla on jo käytössä vankka järjestelmä, jonka avulla edunsaajalle voidaan määrätä korjaavia toimenpiteitä, jos tulojen ja menojen hyväksyjä on havainnut veloitteen rikkomisen. Suoran hallinnoinnin ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa toimivien toimivaltaisten tulojen ja menojen hyväksyjien kunkin edunsaajan kanssa allekirjoittaman avustussopimuksen erityisluonteesta johtuvien velvoitteiden vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista varmistaa, että korjaavat toimenpiteet ovat kaikissa tapauksissa samat.

⁴ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/guidance-on-grant-reductions_en.pdf

Suositus 6.3 – Taloudellisiin riskeihin puuttuminen samalla kun tarkistetaan, että tuloksellisuustavoitteet saavutetaan

Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön prosessin, jolla tarkastetaan järjestelmällisesti maksun jälkeen niiden sopimusvelvoitteiden täytyminen, joiden avulla edunsaaja on sitoutunut saavuttamaan tulosindikaattoreiden tavoitearvot, jotka liittyvät hankkeen täytäntöönpanon jälkeen toteutettaviin toimiin.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: ajankohta, jolloin jäsenvaltiot toimittavat toimenpideohjelmien päättämisasiakirjat, ja viimeistään maaliskuussa 2026)

Komissio **hyväksyy** suosituksen.

Jäsenvaltioilla on ensimmäisinä velvollisuus tarkastaa järjestelmällisesti, että edunsaajat noudattavat avustuksen velvoitteita tosiasiallisesti. Ne raportoivat komissiolle tuloskehysten tosiasiallisesta toteutumisesta ohjelmatasolla yksittäisistä toimista saatujen yhdistettyjen tietojen perusteella kussakin ohjelman päättyessä toimitettavassa lopullisessa täytäntöönpanokertomuksessa. Komissio arvioi järjestelmällisesti nämä lopulliset täytäntöönpanokertomukset ottaen huomioon mahdolliset saatavilla olevat tarkastustulokset. Komissio tarkastelee esimerkiksi toimien pysyvyyttä tai sitä, ovatko ohjelmaviranomaiset todentaneet myös täytäntöönpanokauden päättymisen jälkeen, että toimilla on edistetty ohjelman indikaattoreiden saavuttamista suunnitellusti. Tarkastusviranomaisten on myös vahvistettava päättämisvaiheessa tarkastustensa perusteella, että päättämisvaiheessa toimitettavissa täytäntöönpanokertomuksissa raportoidut tietoja koskevat tulosindikaattorit ovat luotettavia. Tältä osin kauden päättämiseen valmistautumiseen liittyvissä aihekohtaisissa tarkastuksissa käytetyissä komission tarkistuslistoissa on erityisiä kohdennettuja kysymyksiä tällaisista aiheista, ja ne on jaettu avoimesti kaikille yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin kuuluville tarkastusviranomaisille.

Suositus 6.4 – Varmistetaan asianmukaiset valmistelut ennen kauden 2014–2020 päättämistä

Komission olisi laadittava yksityiskohtaiset päättämismenettelyt, joilla puututaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa yksilöityihin riskeihin

a) perustamalla päättämismenettelyä koskeva seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan jäljittää kaikkien kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien edistymisen tilanne, päätetyt määrät vuoden osalta ja kumulatiivisesti, maksattamattomat määrät ja toimet, joita ei ole vielä saatettu päätökseen ja

b) julkistamalla nämä tiedot vuotuisissa toimintakertomuksissa.

Näihin kauden 2014–2020 päättämistä koskeviin tietoihin olisi sisällyttävä myös jäljellä olevien varojen vapauttaminen komission tileissä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: kesäkuu 2025)

Komissio **hyväksyy** suosituksen.

Tämän suosituksen tavoiteajankohdan osalta komissio korostaa, että yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen tehdyn STEP-kehysvälinettä koskevan muutoksen myötä päättämisasiakirjojen toimittamisella on uusi määräaika. Komissio saattaa saada useiden

ohjelmien päättämisasiakirjat vasta helmikuussa 2026, mikä tarkoittaa myös sitä, että varojen vapauttaminen päättämisvaiheessa tapahtuu kyseisten ohjelmien osalta vuodesta 2026 lähtien.

EUROOPAN KOMISSIION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN – 7. LUKU: LUONNONVARAT JA YMPÄRISTÖ

I. KOMISSIION VASTAUKSET LYHYESTI

Monivuotisen rahoituskehiksen (MRK) otsake 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” kattaa yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP), meri- ja kalastuspolitiikkaan (EMK(V)R) sekä ympäristö- ja ilmastotoimien Life-ohjelmaan liittyvät EU:n menot.

Suurin osa otsakkeen menoista kohdentuu yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP), joka on aidosti eurooppalaista politiikkaa, sillä siinä jäsenvaltiot yhdistävät voimavaransa toteuttaakseen yhteistä politiikkaa yhteisellä talousarviolla. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet on määritelty perussopimuksessa ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asetuksissa, ja ne ovat lisätä maatalouden tuottavuutta, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

Varainhoitovuonna 2023 YMP:n tuensaajia oli 6,2 miljoonaa. Sen täytäntöönpanossa noudatetaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia kattavan hallinto- ja valvontajärjestelmän välityksellä. YMP:n perusteellinen varmennusmalli sisältää maksajavirastojen ensitason valvontakeinot, riippumattomien todentamisviranomaisten tarkastustoiminnan ja komission omat tilien tarkastamis- ja hyväksymistoimet.

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan suorien tukien osalta virhetaso ei ole olennainen, mikä osoittaa jälleen yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän merkityksen virheiden ennaltaehkäisyssä ja vähentämisessä. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman kokonaisvirhetason monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeen 3 osalta (7.39). Komission oma arvio YMP:n riskistä maksamishetkellä, sellaisena kuin se esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa, on edelleen olennaisuusrajan alapuolella ja on pysynyt vuosien mittaan vakaana. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon, että varainhoitovuosi 2023 (hakuvuosi 2022) oli viimeinen vuosien 2014–2022 lainsäädäntökehikseen perustuva YMP:n täytäntöönpanovuosi ja että tämä virhetason vakaa suuntaus ja YMP:n hallintoelinten sujuva toiminta tasoittavat tietä vuosien 2023–2027 YMP:n täytäntöönpanolle uuden tuloksellisuuteen perustuvan mallin mukaisesti.

II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

1. Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Tapahtumatarkastusten tulokset

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin arvioi monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 3 virhetasoksi 2,2 prosenttia.

Suorat tuet

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan suoriin tuki ei edelleenkään sisälly olennaisia virheitä. Neljän kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevassa virheen yhteydessä maksuihin vaikutti se, että hakuvuoden 2022 tukioikeudet oli laskettu virheellisesti. Jäsenvaltion viranomaiset olivat havainneet liikaa suoritettuja maksuja jo ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta, ja todentamisviranomaisen on sisällyttävä nämä havainnot vuosikertomukseensa ja lausuntoonsa (ks. myös maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus, liite 7). Komissio seuraa tilannetta myös oman tarkastustoimintansa välityksellä ja varmistaa, että EU:n talousarviota suojataan asianmukaisesti.

2. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja ympäristöasioiden pääosastojen raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta

Todentamisviranomaiset ovat antaneet lausuntoja menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta yhdeksän vuoden ajan. Komission toteuttamien valmiuksien kehittämistoimien ansiosta (suuntaviivojen julkaiseminen, säännölliset asiantuntijaryhmätapaamiset) niiden raportit sisältävät laadukasta, merkityksellistä ja arvokasta tietoa menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto käy nämä tiedot tarkasti läpi, ja niitä käytettiin pääosaston suorittaman varainhoitovuotta 2023 koskevan mukautetun virhetason laskennan perustana. **Komissio painottaa myös, että kaikkien YMP:n osalta toteutettujen korjaavien toimien (arvioiden mukaan 1,34 %) seurauksena lopullisen riskinalaisen määrän (riskitaso päättämishetkellä) arvioidaan YMP:n kohdalla olevan 0,53 prosenttia vuoden 2023 osalta, kuten maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2023 toimintakertomuksessa on esitetty.**

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen havaintoon siitä, että menetelmä, jonka avulla maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja ympäristöasioiden pääosasto laskevat lopullisen riskin maksamishetkellä (tai päättämishetkellä), oli edelleen komission suuntaviivojen mukainen.

Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

Komissio käyttää vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissaan ilmoittamaa maksamishetkellä vallinnutta riskiä, joka vastaa niiden parasta arviota toteutuneiden menojen virhetasosta ja jonka osalta on tehty huolellinen ja jäsennelty laadunarviointi.

Kaiken kaikkiaan komissio raportoi, että otsakkeen 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” osalta riski maksamishetkellä on epäolennainen. Tämä perustuu satoihin tuhansiin tarkastuksiin, joita jäsenvaltiot tekevät vuosittain noudattaen huolellisesti laadittuja, rahastojen erityispiirteisiin räätälöityjä valvontastrategioitaan sekä todentamisviranomaisten ja komission suorittamia tarkastuksia. Komissio kykenee yksityiskohtaisen lähestymistapansa avulla määrittämään ne ohjelman perusjoukon osat, joihin virheet todennäköisimmin vaikuttavat, tunnistamaan selvästi ne osa-alueet, joilla tarvitaan parannuksia, tekemään tarvittaessa rahoitusoikaisuja sekä tarjoamaan eriytetyn kuvan kaikkien suoritettujen maksujen riskitasosta. Komissio katsoo tehdyn työn perusteella, että vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa otsakkeelle 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” esitetty riski maksamishetkellä edustaa todellista virhetasoa.

Uusista tuloksellisuutta koskevista raportointijärjestelmistä kerätyt tiedot

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnot tuloksellisuutta koskevista raportointijärjestelmistä. Komissio on tehnyt kesäkuun 2023 ja maaliskuun 2024 välisenä aikana myös neljä ennaltaehkäisevää tietoteknistä pilottitarkastusta, jotka kohdistuivat uusiin tuloksellisuutta koskeviin raportointijärjestelmiin. Näillä pilottitarkastuksilla oli kaksi tavoitetta: arvioida tuloksellisuutta koskevaan raportointiin liittyvien tietoteknisten järjestelmien täytäntöönpanotilannetta (painopisteenä järjestelmien suunnittelu ja arkkitehtuuri, tietojenkäsittely – syöttötietojen kerääminen, indikaattoreiden laskenta ja tuloksellisuuskertomuksen laatiminen sekä tietoturva) ja kehittää tarkastusmenetelmä, jonka avulla todentamisviranomaisille voidaan antaa ohjausta niiden vuotuisista tietoteknisistä järjestelmiä koskevaa tarkastustyötä varten tuloksellisuusraportoinnin ja vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen osalta.

Toistaiseksi tehdyn työn perusteella komission huomiot ovat samankaltaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen havainnot tuloksellisuutta koskevien raportointijärjestelmien kehittämisen aiheuttamista haasteista. Niissä jäsenvaltioissa, joihin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ennaltaehkäisevät tietotekniset pilottitarkastukset kohdistuivat, kansalliset viranomaiset ilmaisivat kuitenkin olevansa luottavaisempia määrääjän noudattamisen suhteen (erityisesti varainhoitovuoden 2023 osalta) eivätkä viitanneet mahdollisuuteen käyttää vaihtoehtoisia raportointitarkoituksia viivästyminen tapauksissa.

Jotta voidaan lieventää tuloksellisuutta koskevaan raportointiin liittyviin vasta perustettuihin tietoteknisiin järjestelmiin liittyviä riskejä, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto jatkaa vuonna 2024 näiden järjestelmien tietoteknisiä tarkastuksia neljässä muussa jäsenvaltiossa.

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Edellisten vuosien suositusten seuranta

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arviointiin, jonka mukaan suositukset 6.1 ja 6.2 (toimenpiteen 21 tarkastukseen liittyvä osa), jotka oli määrä panna täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä, on pantu kaikilta osin täytäntöön.

Suositus 7.1 – Tutkitaan, kuinka vaikuttavia kansalliset toimenpiteet ovat olleet suurtilojen EU-tuen rajoittamiseksi

Koska jäsenvaltiot ovat vastuussa tulotuen kohdentamisesta sitä eniten tarvitseville, on tutkittava, kuinka vaikuttavia jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat olleet suurtilojen suorien tukien rajoittamiseksi.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen. Komissio aikoo analysoida eri välineiden vaikutusta suorien tukien uudelleenjaon ja kohdentamisen parantamiseen, myös tukikattoja, vuoden 2027 jälkeistä YMP:tä koskevan komission ehdotuksen valmistelun yhteydessä.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”8. LUKU: MUUTTOLIIKE JA RAJATURVALLISUUS – TURVALLISUUS JA PUOLUSTUS”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin, joiden mukaan temaattisten välineiden perustaminen vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten ja kohdentamismenetelmien täytäntöönpano olivat asiaa koskevien asetusten vaatimusten mukaisia. Se panee myös merkille vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyn valmistelussa toteutettuja toimia koskevan raportoinnin ja toteaa, että tarkastuskäynnin kohteena olleiden maiden tarkastusviranomaiset ovat tyytyväisiä komission antamaan tukeen.

Komissio on sitoutunut jatkamaan toimia aloilla, joilla on havaittu puutteita, pienentääkseen virheriskiä tulevaisuudessa.

Kohdan 8.19 osalta komissio pitää muuttoliikkeeseen, rajaturvallisuuteen, turvallisuuteen ja puolustukseen liittyviä menoja vähäriskisinä.¹ Komissio arvioi, että riski maksamishetkellä on alle 2 prosenttia menoista. Arvio perustuu kaikkiin komission ja jäsenvaltioiden suorittamiin valvonta- ja tarkastustoimiin², joissa testattiin lukuisia tapahtumia.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HAVAINTOIHIN

Kohdassa 8.6 esitetään, että jäsenvaltiot jättivät edelleen ilmoittamatta merkittäviä määriä (18 % turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta ja 25 % sisäisen turvallisuuden rahaston osalta). Komissio toteaa tältä osin, että toukokuun 2024 lopussa, kun tarkastustyö oli saatu päätökseen, AMIF-rahaston osalta ilmoittamatta jääneiden määrien osuus oli 11 prosenttia ja sisäisen turvallisuuden rahaston osalta 9 prosenttia.

1. Toimien sääntöjenmukaisuus

Komissio sitoutuu vastaamaan niiden tapahtumien osalta tunnistettuihin ongelmiin, joissa havaittiin virheitä (kohta 8.8) ja vahvistamaan tarvittavissa ohjeita, jotta virheiden määrää voidaan tulevaisuudessa vähentää.

¹ Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 2024, osa II, liite 2, 2.1.2 kohta.

² Vuoden 2023 lopussa suoran hallinnoinnin tarkastusten kattavuus oli alustavasti 25 prosenttia ohjelmakauden 2014–2020 menoista.

Vastaus laatikkoon 8.1

Olennaisia todentavia asiakirjoja puuttui

Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettu yhteistyössä hallinnoitu AMIF-rahaston hanke, jota tilintarkastustuomioistuin kuvaa laatikossa 8.1, koostui turvallisuuspalvelujen ja lentojen tarjoamisesta. Hankkeen tavoitteena oli helpottaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista Yhdistyneestä kuningaskunnasta, joilla ei enää ollut oleskelulupaa.

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset katsovat, että tehtävän päätteeksi annettava raportti on riittävä todentava asiakirja, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen katsotaan poistetuksi valtion alueelta.

Komissio katsoo, että sille toimitettiin riittävästi näyttöä, kuten tehtävän päätteeksi annettavat raportit, joissa on yksityiskohtaista tietoa sijainnista, päivämäärästä ja kellonajasta ja joiden avulla voitiin osoittaa menojen perusteena olleiden seikkojen todenmukaisuus ja joilla täydennettiin lentolippuja.

Vastaus laatikkoon 8.3

Hankintasopimuksen tekoperusteiden ja EU:n tuen epäyhdenmukainen soveltaminen hankkeisiin, jotka ylittävät kaksoiskäytön osalta vaaditun tason

Komissio ei yhdy laatikossa 8.3 esitettyyn arvioon ja katsoo, että ehdotus sisälsi tarvittavat tiedot sen osoittamiseksi, miten mukautus mahdollistaisi kaksoiskäyttöä koskevan vaatimuksen noudattamisen.

Rautatiesillat olivat elinkaarensa lopussa, ja ne luokiteltiin enimmäkseen luokkaan 4, mikä tarkoittaa, että niihin liittyi vakavia vahinkoja/puutteita. Komission mukaan hakemuksesta kävi selvästi ilmi, että korvaaminen oli tarpeen käyttörajoitusten välttämiseksi.

Komissio toteaa, että arvioinnissa tarkastettiin asianmukaisesti kaikki tukikelpoisuusperusteet, myös akselipainoa koskevan vaatimuksen täyttyminen, hakemuksessa esitettyjen tietojen perusteella. Lisäksi arviointi suoritettiin ehdotuspyyntöön sovellettavan arviointi- ja myöntämismenettelyn mukaisesti.

Komissio katsoo, että komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/1328 ei aseteta kantokyvylle ylärajaa vaan pelkästään vähimmäisarvo ja suositeltava arvo. Verkkojen Eurooppa -välineestä annetun asetuksen (EU) 2021/1153 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään, että kustannusten olisi oltava tukikelpoisia siihen tasoon saakka, joka vastaa kaksoiskäytön edellyttämää vaatimustasoa. Tiettyä infrastruktuuria koskevaa tosiasiallista vaatimusta on arvioitava tapauskohtaisesti. Kyseisessä tapauksessa komissio katsoo, että kustannukset olivat tämän infrastruktuurin osalta tukikelpoisia.

Vastaus laatikkoon 8.4

Julkisten elinten ilmoittaman arvonlisäveron korvaamiseen liittyvät ongelmat

Tilintarkastustuomioistuin viittaa laatikossa 8.4 AMIF-rahaston hankkeeseen, jota hallinnoitiin yhteistyössä Unkarin kanssa. Edunsaaja ilmoitti hankkeen yhteydessä palautukseen oikeuttamatonta arvonlisäveroa, ja komissio maksoi sen.

Komissio panee merkille, että ilmoitetun arvonlisäveron tukikelpoisuutta ei aseteta kyseenalaiseksi. Vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä komissio kannusti jäsenvaltioita tarkistamaan järjestelyjään tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten ja suositusten perusteella.

Unkari katsoi, että sekä EU:n että kansallista lainsäädäntöä sovellettiin asianmukaisesti ja että arvonlisäverokohtelu on myös moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaista.

2. Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin, joiden mukaan temaattisten välineiden perustaminen vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten ja kohdentamismenetelmien täytäntöönpano olivat asiaa koskevien asetusten vaatimusten mukaisia.

Lisäksi komissio suhtautuu myönteisesti komission vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten valmistelemiseksi toteuttamia toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen raportointiin ja toteaa, että tarkastuskäynnin kohteena olleiden maiden tarkastusviranomaiset ovat tyytyväisiä komission antamaan tukeen.

Komissio tukee edelleen jäsenvaltioiden viranomaisia vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten puitteissa ja siirryttäessä yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen.

3. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Vuotuisen toimintakertomuksen tarkastuslausuman (kohta 8.18) tarkastelun osalta komissio muistuttaa, että pääjohtajan tarkastuslausuma perustuu useista eri lähteistä peräisin olevien tietojen tarkasteluun, mikä takaa lausuman luotettavuuden (itsearviointi, jälkitarkastukset, sisäisen tarkastuksen toimiala ja tilintarkastustuomioistuimen kertomukset).

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Edellisten vuosien suositusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2021 vuosikertomuksessa annettujen suositusten seurannan osalta

- kirjausketjua ja hankintoja koskevan suosituksen täytäntöönpano saatiin päätökseen kesäkuun 2024 lopussa sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin oli päättänyt tarkastustyönsä. Komissio järjesti 10. kesäkuuta jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa verkkoseminaarin, jossa niitä muistutettiin tarpeesta noudattaa julkisia hankintoja ja kirjausketjua koskevia sääntöjä. Verkkoseminaarissa tuotiin esiin yleisimmät puutteet, joita on havaittu näillä aloilla sekä tilintarkastustuomioistuimen että komission tarkastuksissa.

Komissio järjesti 25. kesäkuuta 2024 konferenssin, johon osallistuivat kaikki muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston varoista kahden viime vuoden aikana rahoitettujen hankkeiden edunsaajat sekä jäsenvaltioiden hallinto- ja tarkastusviranomaiset. Kustannusten tukikelpoisuutta käsiteltiin erillisessä tapahtumassa.

- Suoraan hallinnoitavien hätäapuhankkeiden kustannusten tukikelpoisuutta koskevan suosituksen täytäntöönpano on viivästynyt, koska täytäntöönpano on päätetty yhdistää

tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessa annetun vastaavan suosituksen täytäntöönpanon kanssa. Jälkimmäinen suositus koskee hankkeiden kustannusten tukikelpoisuutta koskevien tarkastusten parempaa kohdentamista unionin toimien osalta. Näin varmistetaan johdonmukainen lähestymistapa muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston suoraan hallinnoimiin toimiin.

Suositus 8.1 – Annetaan jäsenmaille lisäohjeita sovellettavista säännöistä

Komission olisi annettava yhteistyössä hallinnoidun HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille lisäohjeita seuraavista seikoista:

- a) säännöistä, jotka koskevat asianmukaisen todentavan asiakirja-aineiston säilyttämistä tarkistuksia tai tarkastuksia varten**
- b) velvollisuudesta noudattaa läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaista kohtelua koskevia kansallisia ja EU:n sääntöjä myönnettäessä avustuksia avointen ehdotuspyyntöjen perusteella.**

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppu)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Komissio on a alakohdan osalta toteuttanut täytäntöönpanotoimia muun muassa järjestämällä 10. kesäkuuta 2024 kertaluonteisen verkkoseminaarin, jossa keskityttiin julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin sekä kirjausketjuun. Siinä käsiteltiin velvoitetta säilyttää asianmukaiset todentavat asiakirjat, jotka voidaan esittää tarkastusten yhteydessä. Lisäksi esitettiin esimerkkejä sekä komission että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaituista yleisimmistä sääntöjenvastaisuuksista.

Komissio järjestää b alakohdan osalta tapaamisen muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston yhteistyössä hallinnoitavan rahoituksen täytäntöönpanosta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa muistuttaakseen niitä velvollisuudesta noudattaa läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaista kohtelua koskevia sääntöjä silloin, kun avustuksia myönnetään avointen ehdotuspyyntöjen perusteella.

Suositus 8.2 – Tarkistetaan hankkeiden tekniset näkökohdat ennen avustusten myöntämistä

Tarkistetaan ja dokumentoidaan huolellisesti avustuksen myöntämismenettelyn aikana Verkkojen Eurooppa -välineen sotilaallista liikkuvuutta koskevien avustushakemusten tekniset näkökohdat. Määritetään erityisesti, täyttävätkö kaksoiskäyttöinfrastruktuuria koskevat hankkeet tukikelpoisuusedellytykset, ja varmistetaan, että EU:n rahoitustukea myönnetään vain kaksoiskäytön edellyttämää vaatimustasoa vastaavaan tasoon saakka.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppu)

Komissio **ei hyväksy** tätä suositusta, koska nykyisissä prosesseissa tarkistetaan jo, täyttävätkö kaksoiskäyttöinfrastruktuuria koskevat hankkeet tukikelpoisuusedellytykset.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”9. LUKU: NAAPURIALUEET JA MUU MAAILMA”

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio huomioi kyseistä lukua koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja sitoutuu panemaan tarvittaessa täytäntöön asianmukaiset korjaavat toimet. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin esimerkkeihin komission suorittaman valvonnan vaikuttavuudesta. Komissio panee myös merkille, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan neljä viidestä suosituksesta, jotka se antoi vuosien 2021 ja 2022 vuosikertomuksissaan, on pantu kaikilta osin täytäntöön ja yksi suositus on pantu täytäntöön joiltakin osin.

Komissio selventää tässä vuosikertomuksen luvussa havaittuja virheitä, jotka liittyvät tarkastettujen toimien sääntöjenmukaisuutta koskeviin huomioihin. Komissio arvioi, että virheet ennakkomaksujen selvityksessä ovat luonteeltaan väliaikaisia, sillä mahdolliset liian suurina ilmoitetut kustannukset oikaistaan kustannusten lopullisen hyväksynnän yhteydessä. Tästä syystä tämäntyyppinen virhe ei johda takaisinperintään.

Komissio myös selventää jakavansa menot eri riskiluokkiin: alhainen (alle 2 %), keskitaso (2 %–2,5 %) ja korkea (yli 2,5 %). Vuonna 2023 komissio arvioi, että monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen ”Naapurialueet ja muu maailma” liittyvien menojen osalta ainoa keski-suuren riskin menoluokka ovat suoraan hallinnoitavat avustukset. Muiden menoluokkien osalta komissio arvioi riskin alhaiseksi. Jäännösvirhetaso jää vuonna 2023 koko luvun osalta alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Riskitasot arvioidaan komission menetelmän avulla, ja ne on ilmoitettu vuotta 2023 koskevassa komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa¹.

II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

1. Toimien sääntöjenmukaisuus

Komissio arvioi, että virheet ennakkomaksujen selvityksessä ovat luonteeltaan väliaikaisia, sillä mahdolliset liian suurina ilmoitetut ennakkomaksut oikaistaan kustannusten lopullisen hyväksynnän yhteydessä. Siinä vaiheessa kun tilintarkastustuomioistuin tarkastaa otokseen poimitut maksut, komissio ei ole suorittanut kaikki oikaisuja, koska se suorittaa vielä tarkastuksia, myös ennen sopimusten päättämistä ja sen jälkeen tehtäviä tarkastuksia.

¹ Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (europa.eu)

Voidakseen ottaa huomioon aiempien vuosien tarkastuslausumasta johtuvat huomautukset ja vähentääkseen näitä väliaikaisia virheitä komissio on kuitenkin jo pyytänyt kumppaneitaan tarkistamaan raportointimalleja, jotta aiheutuneet menot olisi helpompi tunnistaa. Komissio aikoo ottaa asian esille myös kokouksissa kumppaneiden kanssa.

Vastaus laatikkoon 9.1

Rahoitusosuus oikeusperustan vastainen kustannuksiin perustumattoman rahoituksen tapauksessa

INTPA-pääosasto

Komissio on tarkastellut laatikossa 9.1 esitettyä toista havaintoa, joka liittyy kansainvälisen rahoituslaitoksen kanssa tehtyyn rahoitus sopimukseen. Se katsoo, että kustannuksiin liittymättömän rahoituksen muodossa myönnetyn EU:n rahoitusosuuden laillisuus ja EU:n rahoituksen maksuehdot olivat varainhoitoasetuksen ja talousarvion toteuttamista koskevien komission sisäisten sääntöjen mukaisia.

Tarkemmin sanottuna tässä tapauksessa komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan tulokset on saavutettava ennen kuin maksuja voidaan suorittaa. ”Kustannuksiin perustumaton rahoitus” on yksi unionin rahoituksen muoto, ja sen käyttö perustuu EU:n varainhoitoasetuksen 125 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaan tulosten saavuttamiseen, jota mitataan aloitteen tuloskehyksen mukaisesti. Komissio katsoo myös, että kustannuksiin perustumattomana rahoituksena myönnetyn unionin rahoitusosuuden maksaminen, joka perustuu vastaavan sopimuksen allekirjoittamiseen kansainvälisen rahoituslaitoksen kanssa, on EU:n varainhoitoasetuksen 181 artiklan 4 kohdan mukaista.

Maksut hyväksyttiin liian suurina, sillä osa kuluista ei ollut todellisuudessa aiheutunut

NEAR-pääosasto

Komissio katsoo laatikossa 9.1 kuvatun esimerkin osalta, että yhtä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa hanketta ei voitu saattaa päätökseen. Kansainvälinen järjestö siirsi 925 873 euron määrän tarkastetusta sopimuksesta toiseen sopimukseen, jolla rahoitettiin edellistä vaihetta.

Siirron jälkeen asianomaiset menot eivät enää olleet tarkastetun sopimuksen puitteissa aiheutuneita kuluja. Siirtoa koskeva kirjanpito toimi toteutettiin raportointikauden päättymisen jälkeen.

Järjestö otti tämän kirjanpito toimien huomioon kirjanpitojärjestelmässään mutta ei sisällyttänyt sitä komissiolle toimittamaansa vuosikertomukseen, koska siirto tapahtui raportointikauden päättymisen ja kertomuksen antamispäivän välisenä aikana. Komissio katsoo, että kaikki raportointikauteen vaikuttavat raportointipäivän jälkeiset tapahtumat olisi ilmoitettava komissiolle myöhemmässä kertomuksessa. Näin ollen järjestö ilmoitti komissiolle suoritetusta kirjanpito toimesta ja sen taloudellisista seurauksista myöhemmässä vaiheessa.

Komissio katsoo, että se ei hyväksynyt liian suurta määrää kirjanpidollisen selvityksen yhteydessä ja että 11,8 miljoonan euron lasku kuvasti asianmukaisesti raportointikauden lopussa ilmoitettuja tietoja.

Vastaus laatikkoon 9.2

Jaetut kulut oli jaettu virheellisesti hankkeiden kesken

NEAR-pääosasto ja INTPA-pääosasto

Komissio on tietoinen näistä tapauksista [viisi tapausta], joissa toteutuskumppanit ovat jakaneet jaetut kustannukset virheellisesti. Siinä vaiheessa kun nämä virheet havaitaan, komissio toteuttaa tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Vastaus laatikkoon 9.3

Polttoaine ostettiin keskimääräistä noteerattua hintaa korkeammalla hinnalla

ECHO-pääosasto

Komissio haluaa kiinnittää huomiota polttoainetuotteiden markkinoiden monimutkaisuuteen kyseisellä Afrikassa sijaitsevan maan alueella. Sille on ominaista muun muassa polttoaineen saatavuus ja laatu, paikallisen valuutan vaihtelu ja siitä johtuva hintojen epävakaumus. Nämä seikat vaikuttivat siihen, että tarkastajat havaitsivat eroavaisuuksia keskimääräisten noteerattujen hintojen ja EU:n varojen saajien käyttämien määrien välillä.

Verrattaessa tuensaajan ja toimittajan välillä sovittuja polttoaineen hintoja ja kansallisen tilastotoimiston ilmoittamia keskihintoja sopimuksen voimassaoloaikana komissio päätteli, että maksettu litrakohtainen keskihinta oli bensiinin osalta 24 prosenttia ja dieselin osalta 7,4 prosenttia korkeampi kuin kyseisten polttoaineiden ilmoitetut keskimääräiset hinnat.

2. Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osatekijöiden tarkastus

Vastaus laatikkoon 9.5

Hankekohteisiin tehtäviä seurantatarkastuksia varten ei ole riittävästi määrärahoja

NEAR-pääosasto

Komissio selventää, että seurantatarkastuksia järjestetään säännöllisesti talousarviomäärärahojen puitteissa ja tarpeiden mukaan: kaikki hankkeet eivät edellytä samantyyppistä ja yhtä intensiivistä seurantaa, ja komissiolla on muita seurantatapoja, jotka eivät edellytä sen oman henkilöstön tekemiä tarkastuskäyntejä, kuten tulosperusteinen seuranta ja kolmansien osapuolten suorittama seuranta (komission valitsemien kolmansien osapuolten suorittama seuranta silloin, kun EU:n edustustojen henkilöstöä ei ole maassa turvallisuussyistä tai kun seuranta koskee arkaluonteisia politiikan aloja, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta haavoittuvassa asemassa olevien edunsaajien suojelemiseksi).

Vastaus laatikkoon 9.6

Puutteet OPSYS-tietojärjestelmän osa-alueen toiminnassa

INTPA-pääosasto

Tarkastuksessa viitataan OPSYS-tietojärjestelmän yhden osa-alueen eli pääsynhallintavälineen toimintaan. Kyseessä on toisen komission osaston omistama uudelleenkäytettävä osa, jota hyödynnetään monissa järjestelmissä niihin liittyvien roolien ja käyttöoikeuksien hallinnointiin.

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen jälkeen INTPA-pääosaston käytössä oleva käyttöoikeuksien hallinnointimenettely on virallistettu.

Siltä osin kuin on kyse tilintarkastustuomioistuimen toteamuksesta, jonka mukaan neljällä käyttäjällä oli turhan paljon pääsyoikeuksia, komissio on samaa mieltä kolmen käyttäjän osalta ja se on ratkaissut nämä ongelmat.

Nykyinen työjärjestely, joka koskee järjestelmävalvojan oikeuksien hallinnointia muihin pääosastoihin kuuluvien henkilöstön jäsenten osalta, on tarkoitus virallistaa.

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Edellisten vuosien suositusten seuranta

Vastauksena tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 vuosikertomuksen suositukseen 1 komissio on tehostanut viestintää kansainvälisten järjestöjen kanssa lisätäkseen tietoisuutta siitä, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastajille on annettava pääsy asiakirjoihin silloin, kun he tarkastavat EU:n rahoittamia hankkeita.

Komissio on toteuttanut tältä osin useita toimia: se on edistänyt Yhdistyneiden kansakuntien (YK) järjestöjen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen välisiä keskusteluja ja tukenut kaikkia aloitteita, joiden tarkoituksena on löytää pysyviä ratkaisuja asiakirjojen saatavuutta ja säilyttämistä koskevaan ongelmaan. Asia sisällytetään säännöllisesti kumppaneiden kanssa pidettävien kokousten esityslistalle. Tämä koskee muun muassa EU:n ja YK:n rahoituksesta ja hallinnosta tehtyä puitesopimusta käsittelevän työryhmän virallista kokousta sekä operatiivisempaa yhteistä viiteryhmiä, jossa käsitellään säännöllisesti tarkastukseen ja valvontaan liittyviä kysymyksiä.

Komissio myöntää kuitenkin, että kaikista ponnisteluista huolimatta asiakirjojen saatavuudessa on edelleen joitakin ongelmia, jotka johtuvat toteutuskumppaneiden oikeudellisista kehyksistä ja joihin ei ole odotettavissa muutoksia lähitulevaisuudessa. Komissio jatkaa tarkastajien tukemista ja yhteistyötä kumppaniorganisaatioiden kanssa helpottaakseen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia.

Samoin kuin kaikkien muiden luvun liitteessä 9.2 mainittujen suositusten tapauksessa komissio on tyytyväinen päätelmään, jonka mukaan suositukset on pantu kaikilta osin täytäntöön.

Suositus 9.1 – Toteutetaan toimenpiteitä, joilla parannetaan valvontajärjestelmiä ennakkomaksujen kirjanpidollisen selvittämisen osalta

Ennen kuin välillisen hallinnon piiriin kuuluvia sopimuksia täytäntöönpanevien järjestöjen saamat ennakkomaksut hyväksytään, komission on hankittava yksityiskohtaiset tiedot kaikista ennakkomaksuista, jotka kyseiset organisaatiot ovat puolestaan maksaneet ja sisällyttäneet ilmoittamiinsa menoihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen ja aikoo vahvistaa ennakkotarkastuksia, ohjeita ja raportointivaatimuksia.

Suositus 9.2 – Annetaan edunsaajille ohjeistusta jaettujen kustannusten jakamisesta

Annetaan edunsaajille ohjeistusta sen varmistamiseksi, että edunsaajien suorittama jaettujen kustannusten jako perustuu yksittäisten EU:n rahoittamien hankkeiden todellisiin menoihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Suositus 9.3 – Varmistetaan näkyvyyttä koskevien sääntöjen noudattaminen

Tehostetaan valvontaa, jonka avulla voidaan varmistaa, että organisaatiot, jotka toteuttavat välillisen hallinnon piiriin kuuluvia sopimuksia, noudattavat näkyvyyttä koskevia sääntöjä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen **osittain**.

Komissio katsoo, että käytössä on riittävät tarkastukset ja että tarkastuksia ei ole tarpeen enää vahvistaa. Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että näkyvyyttä koskevien sääntöjen noudattamisessa esiintyy virheitä erityisesti kansainvälisten järjestöjen osalta, ja se on sitoutunut ratkaisemaan tämän ongelman. Parantaakseen sääntöjen noudattamista komissio tiedottaa EU:n rahoitusta saaville järjestöille viestintää ja näkyvyyttä koskevista vaatimuksista. Kesäkuussa 2022 julkaistiin uudet ulkoisiin toimiin liittyvää viestintää ja näkyvyyttä koskevat suuntaviivat, ja niitä sovelletaan ulkoisiin toimiin. Lisäksi komissio tarkistaa parhaillaan EU:n ja YK:n yhteisiä viestintää ja näkyvyyttä koskevia suuntaviivoja, joissa otetaan huomioon saadut kokemukset. Näiden suuntaviivojen ja niiden käyttöönottoon liittyvien viestintätoimien odotetaan tuottavan myönteisiä tuloksia. Näin ollen komission henkilöstön suorittamissa tarkastuksissa havaitaan todennäköisesti jatkossa alhaisempia virhetasoja.

Suositus 9.4 – Varmistetaan, että EU:n edustustot tekevät riittävästi seurantatarkastuksia paikan päälle

Varmistetaan, että EU:n edustustot tekevät riittävästi seurantatarkastuksia paikan päälle.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Komissio **ei hyväksy** tätä suositusta.

Seurantatarkastuksia järjestetään säännöllisesti talousarviomäärärahojen puitteissa ja tarpeiden mukaan: kaikki hankkeet eivät edellytä samantyyppistä ja yhtä intensiivistä seurantaa, ja komissiolla on muita seurantatapoja, jotka eivät edellytä sen oman henkilöstön tekemiä tarkastuskäyntejä, kuten tulosperusteinen seuranta ja kolmansien osapuolten suorittama seuranta.

Kun otetaan huomioon komissiota koskevat budjettirajoitukset, jotka vaikuttavat myös henkilöstön saatavuuteen EU:n edustustoissa, komissio ei voi sitoutua tämän suosituksen täytäntöönpanoon lisäämällä taloudellisia ja henkilöresursseja, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan tehdä enemmän seurantatarkastuksia paikalle.

Suositus 9.5 – Tehostetaan seuranta- ja ohjausmekanismeja, jotka on otettu käyttöön rahoitusta yhdistäviä toimia varten

Tehostetaan seuranta- ja ohjausmekanismeja, jotka on otettu käyttöön rahoitusta yhdistäviä toimia varten, jotta voidaan lieventää riskiä toimien täytäntöönpanon viivästymisestä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen. Komissio aikoo tehostaa seuranta- ja ohjausmekanismeja vahvistamalla EU:n edustustojen roolia suhteessa kansainvälisiin rahoituslaitoksiin, jotta edustustot voivat tarvittaessa valvoa rahoitusta yhdistäviä hankkeita.



EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEN LUKUUN 10: EU:N YLEINEN HALLINTO

I. PARLAMENTIN VASTAUKSET HUOMAUTUKSIIN

1. Toimien sääntöjenmukaisuus

10.8. Talousarvion momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevien sääntöjen 1 kohdan mukaisesti poliittiset ryhmät hallinnoivat niille osoitettuja varoja soveltaen vastaavasti varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohtaa. Kyseisillä säännöillä korvataan (varainhoitoasetuksen 155 artiklan 6 kohdassa tarkoitett) rahoitusosuussopimukset.

Parlamentin hallintoon sovelletaan varainhoitoasetusta ja siihen sisältyviä hankintasääntöjä. Puhemiehistö on kuitenkin poliittisten ryhmien erityisen aseman huomioon ottaen antanut momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevat säännöt, joita sovelletaan ainoastaan poliittisiin ryhmiin ja joihin sisältyy hankintamenettelyjä koskevia erinäisiä erityismääräyksiä.

Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevien sääntöjen 1.4 kohdan mukaan poliittiset ryhmät ovat vastuussa parlamentille määrärahojen hallinnoinnista. Niiden on varmistettava, että määrärahoja hallinnoidaan momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevien sääntöjen mukaisesti.

Parlamentin hallinto on jatkuvasti pyrkinyt avustamaan poliittisia ryhmiä ja antamaan niille taloushallinnon alan tietämykseen ja valmiuksiin liittyvää ohjeistusta. Se esimerkiksi järjesti aiheesta koulutuksen 30. marraskuuta 2023. Parlamentin asiasta vastaavat yksiköt vastaavat aina poliittisten ryhmien yleisiin kysymyksiin ja antavat pyynnöstä räätälöityä neuvontaa yksittäisissä tapauksissa. Parlamentin hallinto aikoo myös jatkossa tarjota ohjeistusta poliittisille ryhmille.

10.9. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Ohjeistusta parannetaan, jotta jatkossa voidaan välttää tapaukset, joissa hallinnon ja poliittisten ryhmien välinen koordinointi on riittämätöntä. Näitä menettelyllisiä toimenpiteitä täydennetään antamalla koulutusta asiaankuuluville sidosryhmille.

10.10. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Dokumentointi ja menettelyjen asianmukainen virallistaminen ovat poliittisten ryhmien vastuulla. Parlamentin hallinto aikoo kuitenkin myös jatkossa tarjota niille yksilöllistä neuvontaa ja asianmukaista koulutusta.

10.11. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Parlamentti jatkaa tarkastuksia ja antaa kaikille Euroopan tason poliittisille puolueille ja säätiöille ohjeistusta hankinnoista, kuten sisäisistä menettelyistä ja eturistiriitojen välttämisestä. Parlamentti järjesti poliittisille puolueille erityisen koulutuksen heinäkuussa 2023, ja aiheesta pidetään tiedotuskokouksia kahdesti vuodessa.

10.12. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Korjaavia ja dokumentoituja toimenpiteitä on jo laadittu. Uutta menettelyä sovelletaan tuleviin hankintamenettelyihin.

2. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmät

10.19. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Parlamentti on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksestä, jonka mukaan kaikkien pääosastojen ja yksiköiden ennakkotarkastuksia on tarpeen yhdenmukaistaa ja ammattimaistaa.

Parlamentin varainhoidon pääosasto perustaa foorumin ennakkotarkastusten suorittajille, toteuttaa erityisen vuotuisen koulutusohjelman ja antaa säännöllistä ohjeistusta, jotta parlamentin ennakkotarkastusmenettelyjen standardointia voidaan parantaa.

10.20. Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Katso vastaus kohtaan 10.25.

II. PARLAMENTIN VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

10.24. Parlamentti lupaa lisätä poliittisille ryhmille tarkoitettua hallinnollista ohjeistusta niiden varojen asianmukaisesta käytöstä, joihin sovelletaan momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevia sääntöjä, ja auttaa poliittisia ryhmiä niiden sisäisen varainhallinnon parantamisessa. Parlamentti aikoo erityisesti selkeyttää entisestään poliittisten ryhmien hankintoja koskevia suuntaviivoja. Se järjestikin jo koulutuksen tästä aiheesta 30. marraskuuta 2023.

10.25.

Suositus 10.1 – Euroopan parlamentin petostentorjuntatoimien tehostaminen

Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan Euroopan parlamentin olisi kehitettävä nykyisiä petostentorjuntatoimiaan laatimalla koko toimielimen kattava petostentorjuntastrategia ja varmistamalla, että sitä sovelletaan koko organisaatiossa.

Suosituksen täytäntöönpanon tavoiteaika on vuoden 2025 loppuun mennessä.

Parlamentti **hyväksyy** tilintarkastustuomioistuimen suosituksen **osittain**.

Varainhoitoasetuksen mukaisesti petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisy, havaitseminen, korjaaminen ja seuranta ovat kunkin pääosaston sisäisen valvonnan kehityksen tärkeimpiä tavoitteita.

Parlamentti antaa asiasta vastaavien yksiköidensä tehtäväksi arvioida nykyisiä petostentorjuntatoimiaan ja tarvittaessa kehittää parlamentin hallintoon sovellettavan yleisen kehyksen.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN ”10. LUKU: EU:N YLEINEN HALLINTO”

Komissio on tyytyväinen siihen, että virhetaso ei hallintomenojen osalta ole olennainen.

Siltä osin kuin on kyse tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 vuosikertomuksessa antamasta suosituksesta, joka koski komission perhelisien hallinnointijärjestelmän parantamista¹, komissio on vähentänyt huomattavasti virheriskiä

- lisäämällä henkilöstön antamien, etuuksia koskevien ilmoitusten tarkastuksia tekevän tiimensä kapasiteettia ja
- kehittämällä henkilöstön ilmoittamia määriä koskevan automaattisen indeksointijärjestelmän, joka on ollut käytössä kesäkuusta 2024 alkaen.

Näin voidaan jatkossa toivottavasti välttää tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet tietojen saamisessa ja tarkistamisessa silloin kun on kyse oikeudesta etuuksiin.² Sen vuoksi komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi.

¹ Ks. liite 10.1, suositus 2.

² Ks. tilintarkastustuomioistuimen huomautus 10.15.

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEN LUKUUN 10:
EU:N YLEINEN HALLINTO

Euroopan alueiden komitea (AK) katsoo, että asianomaisen kiinteistöhuoltosopimuksen pidentämiselle kymmenvuotiseksi on esitetty selkeät, taloudellisiin syihin nojautuvat perustelut, ja toteaa, että ratkaisua verrattiin muun muassa eräiden muiden toimielinten käytäntöihin ennen kuin sopimusta päätettiin jatkaa.

Tilintarkastustuomioistuimelle on annettu tarkempia ja yksityiskohtaisia tietoja vuoden 2023 tarkastusprosessissa.

Tarkastusprosessin jatkotoimena AK pyytää AK:n ja ETSK:n yhteistä varainhoito- ja hankintayksikköä antamaan kaikille yhteispalveluille ohjeen, jossa muun muassa vaaditaan perustelemaan vastaavat sopimusten pidennykset vastaisuudessa tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin.

FI

**EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETUN VASTAUS EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2023 VUOSIKERTOMUKSEEN
LUKU 10: EU:n yleinen hallinto**

Sen jälkeen, kun tehtiin havainto, jota ei voitu ilmaista kvantitatiivisesti ja jota kuvattiin seuraavasti: ”Viivästykset tällaisten ilmoitusten vastaanottamisessa ja tarkastamisessa lisäävät virheellisten maksujen riskiä”, Euroopan tietosuojavaltuutettu laati henkilöstölle säännöllisen muistutuksen asiaan liittyvien muutosten ilmoittamisesta sen henkilöstösäännöissä asetetun veloitteen mukaisesti, jonka mukaan nimittävälle viranomaiselle on ilmoitettava muutoksista. EDPS huomauttaa myös, että henkilöstösääntöjen II osaston 13 artiklan (korvaukset) mukaan toimihenkilöllä on velvollisuus ilmoittaa toimielimelle kaikista muutoksista.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission 11. lukuun antamiin vastauksiin

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on riippumaton tarkastuselin, joka toimittaa tarkastuksensa kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti. Komissiolla on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena oikeus julkaista vastaus tilintarkastustuomioistuimen esittämiin tarkastushavaintoihin ja johtopäätöksiin SEUT-sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla.

Komissio kiistää tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavan tietyt näkökohdat ja sen, missä määrin tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ovat yhdenmukaisia sovellettavan lainsäädäntökehyksen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin uskoo, että sen soveltaman tarkastustavan kiistäminen ei ole osa tarkastuskohteen oikeutta esittää vastaus, kun otetaan huomioon komission ja tilintarkastustuomioistuimen toisistaan poikkeavat ja erilliset roolit.

Komissio esittää näkemyksensä havainnoista, jotka eivät sisälly tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen. Se ei esitä taustalla vaikuttavia osatekijöitä tarkasti ja kattavasti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että erilaiset arviot ovat kaikissa kyseissä tapauksissa seurausta erilaisesta lähestymistavasta. Tilintarkastustuomioistuimen arvio tyydyttävästä saavuttamisesta perustuu neuvoston täytäntöönpanopäätöksen sanamuotoon. Tämä varmistaa johdonmukaisen ja objektiivisen perustan tilintarkastustuomioistuimen arviolle. Komission arviot sitä vastoin perustuvat enimmäkseen tulkintoihin siitä, mikä oli lainsäätäjän tarkoitus, kun se laati neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä. Niissä otetaan lisäksi huomioon tietoja asiakirjoista, jotka eivät ole osia kyseisistä päätöksistä.

Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista.

Tilintarkastustuomioistuin on eri mieltä seuraavista komission vastauksessa esitetyistä seikoista:

- Komissio kiistää tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat tukikelpoisuuteen liittyvät virheet toteamalla, että se ei voi kumota neuvoston päätöstä ja päättää, että tietyille toimenpiteelle ei pidä maksaa tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että neuvosto on hyväksynyt kansalliset suunnitelmat. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkastaa EU:n menot kansallisten suunnitelmien hyväksymisen jälkeen.

- o Komissio toteaa, että tukikelpoisuutta arvioitaessa toimenpide katsotaan alkavaksi silloin, kun kuluja aiheutuu. Tilintarkastustuomioistuin pitää asianmukaisena alkamisajankohtana oikeudellisen sitoumuksen päivämäärää, sillä velvoite syntyy tästä hetkestä alkaen ja johtaa sen jälkeen maksun suorittamiseen ja talousarviosta rahoitettavien menojen kirjaamiseen.
- o Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa eri mieltä siitä, että välitavoitteiden ja tavoitteiden pitäisi kattaa asianomaisen uudistuksen tai investoinnin kaikki keskeiset osatekijät, erityisesti uudistuksen tai investoinnin valmiiksi saattaminen. Tilintarkastustuomioistuin pitää kyseistä asiaa tärkeänä sen varmistamiseksi, että toimenpiteet pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi erityiskertomuksessaan 07/2023 EU:n tasolla ilmenevästä varmuusvajeesta, joka koskee EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamista. Komissio väittää, että ECFIN-pääosaston antama varmuus kattaa niiden valvontatoimien vaikuttavuuden, joiden avulla jäsenvaltiot tarkistavat, että julkisia hankintoja koskevia ja valtiontukea koskevia sääntöjä noudatetaan. Vaikka ECFIN-pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa viitataan komission arvioihin, jotka koskevat jäsenvaltioiden valvontamenettelyiden olemassaoloa ja vaikuttavuutta, arviointien yhteydessä ei esitetä johtopäätöstä näiden menettelyjen vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä merkittävänä komission tarkastuslausuman kattavuutta rajoittavana tekijänä. Se tarkoittaa, että komissio ei edelleenkään anna täysimääräistä varmuutta siitä, ovatko elpymis- ja palautumistukivälineen menot - joita komissio hallinnoi suoraan - sääntöjen mukaiset.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2023 – 11. LUKU: ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan 11. luvun.

Vuonna 2023 komissio suoritti maksuja, jotka perustuivat yhteensä 741 välitavoitteen ja tavoitteen tyydyttävään saavuttamiseen. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut vuoden 2023 tarkastuslausumaa varten kaikki 23 avustusta, joiden kokonaissumma on 53,5 miljardia euroa. Nämä avustukset maksettiin 17 jäsenvaltiolle, ja ne koskivat 677:ää välitavoitetta ja tavoitetta. Lisäksi maksettiin 32,8 miljardia euroa yhdeksään lainanmaksuun liittyen.

Kertomuksen 11. luvussa todetaan, että 16 välitavoitteeseen ja tavoitteeseen liittyi havaintoja, joilla tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan on taloudellisia vaikutuksia. Nämä havainnot koskivat seitsemää maksua seitsemässä jäsenvaltiossa. Näistä 16 havainnosta seitsemän koskee tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tyydyttävän saavuttamisen virheellistä arviointia ja yhdeksän tilintarkastustuomioistuimen näkemystä 'tukikelpoisuusedellytysten täyttymättä jäämistä'.

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan työhön tämä tarkastuslausuntoprosessi mukaan lukien. Tilintarkastustuomioistuimen vuosien mittaan tekemä työ on vaikuttanut välineeseen myönteisesti, ja tilintarkastustuomioistuimen havaintojen ja suositusten tarkastelusta on ollut hyötyä i) välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointia koskevan komission lähestymistavan, ii) neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä koskevien ehdotusten laatimisen ja iii) unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan komission lähestymistavan kannalta. Komissio kunnioittaa täysin tilintarkastustuomioistuimen itsenäistä oikeutta määritellä tarkastustensa laajuus ja menetelmät. Samalla komissio säilyttää oikeutensa olla hyväksymättä tilintarkastustuomioistuimen havaintoja, myös niitä, jotka koskevat Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa olevan EU:n lainsäädännön oikeaa tulkintaa. Komissio toteaa tässä yhteydessä, että toimielinten kesken on edelleen erilaisia tulkintoja joillakin alueilla, mutta komissio jatkaa ponnisteluja tällaisten kysymysten laajuuden rajoittamiseksi jatkossa, tarvittaessa myös selventämällä komission ohjeita.

Komissio on tutkinut huolellisesti tilintarkastustuomioistuimen havainnot, jotka koskevat seitsemän välitavoitteen ja tavoitteen saavuttamatta jäämistä, ja tullut siihen tulokseen, että se on soveltanut asianmukaisesti välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista koskevia menetelmiään.¹ Komissio pitää alkuperäisissä arvioissaan "tyydyttävästä saavuttamisesta". Se toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen päätelmät, joiden mukaan joitakin välitavoitteita tai tavoitteita "ei ole saavutettu tyydyttävällä tavalla", perustuvat pääasiassa oikeudellisten vaatimusten tulkintaeroihin tai laadullisten arvioiden eroihin.

¹ COM(2023) 99 final, 21.2.2023: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä.

Mitä tulee kahta erityyppistä 'tukikelpoisuusehtojen täyttymättä jäämistä'² koskeviin havaintoihin, tilintarkastustuomioistuimien pitää kiinni elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen tulkinnastaan, jota komissio ei jaa. Komissio ei näiden yhdeksän havainnon osalta jaa tilintarkastustuomioistuimen arviota ja katsoo edelleen, että kyseiset toimenpiteet ovat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen säännösten sekä komission ohjeiden mukaisia. Komissio arvioi näiden perustavanlaatuisien tulkintaerojen vuoksi, että tämänkaltaiset havainnot voivat jatkaa elpymis- ja palautumistukivälineen koko elinkaaren ajan. Komission mukaan nämä havainnot eivät myöskään liity mitenkään maksujen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Kuten komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan lukuun³ todetaan, neuvosto päättää täytäntöönpanopäätöksellä, onko toimenpide tukikelpoinen vai ei, sen jälkeen, kun komissio on arvioinut toimenpiteiden tukikelpoisuuden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin yhteydessä. Komissio ei voi maksuvaiheessa kumota neuvoston päätöstä toimenpiteen tukikelpoisuudesta. Mitä tulee havaintoon 'tukikelpoisuusehtojen täyttymättä jääminen: toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen', komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimien ei noudata komission julkaisemia ohjeita, vaan että se on soveltanut sen sijaan tapauskohtaista arviointia. Vaikka komissio pani tarkasti merkkeille alustavia tarkastushavaintoja koskevassa kirjeessä esitetyt selitykset, se ei ole pystynyt muuntamaan tilintarkastustuomioistuimen tapauskohtaista arviointia yleisesti sovellettaviksi arviointikriteereiksi.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että mitään välitavoitteita ja tavoitteita ei ole maksettu virheellisesti. Komissio katsoo myös talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen⁴ mukaisesti, että elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2023 maksujen riskitaso oli alhainen.

Komissio toteaa lisäksi, että se olisi julkaistun maksujen keskeyttämismenetelmänsä⁵ mukaisesti tehnyt keskeytettyihin maksuihin mukautuksia eri tavoin ottaakseen kaikilta osin huomioon toimenpiteen täytäntöönpanon edistymisen ja/tai toimenpiteen merkityksen, mikä olisi johtanut merkittävästi pienempiin virhearvoihin. Komissio toteaa myös, että ilman tukikelpoisuutta koskevia havaintoja – joiden osalta komissio ja tilintarkastustuomioistuimien eivät ole yhtä mieltä siitä, miten asetuksen säännöksiä pitäisi tulkita ja soveltaa – tilintarkastustuomioistuimen arvioimat taloudelliset vaikutukset jäivät selvästi olennaisuusrajan alle. Lisäksi seitsemän tyydyttävää saavuttamista koskevaa havaintoa edustavat alle yhtä prosenttia komission arvioimista välitavoitteista ja tavoitteista. Komissio toteaa lopuksi, että tilintarkastustuomioistuimien on muuttanut menetelmänsä soveltamista vuoden 2022 vuosikertomuksen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuimien ei enää ota huomioon taloudellisten vaikutusten puuttumista kaikissa tapauksissa, joissa välitavoite tai tavoite saavutetaan tyydyttävästi kuuden kuukauden kuluessa. Komissio toteaa, että tämä johtaa suurempaan virhearvoon.

² Tämä viittaus koskee elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen 5 artiklan 1 kohtaa ("*Tukivälineestä myönnettävää tukea ei saa käyttää korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa*") ja samaisen asetuksen 17 artiklan 2 kohtaa ("*Toimenpiteet, jotka on aloitettu 1 päivänä helmikuuta 2020 tai sen jälkeen, ovat tukikelpoisia edellyttäen, että ne täyttävät tässä asetuksessa vahvistetut vaatimukset*").

³ Vastaus Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2022, s. 499, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_FI.pdf

⁴ Talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2023: https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-economic-and-financial-affairs_en

⁵ COM(2023) 99 final, 21.2.2023: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä.

Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen kaikkien havaintojen erittäin huolellisen analysoinnin jälkeen yhteenvetona, että komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan taloudellinen vähimmäisvaikutus ylittää olennaisuusrajan.

Komissio panee jälkitarkastustensa osalta merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnon, jonka mukaan komissio oli päivittänyt tarkastusstrategiaansa vastaamaan tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, jotka komissio oli hyväksynyt aiemmin. Komissio panee myös merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnon, jonka mukaan komissio ei ole päivittänyt tarkastusstrategiaansa niiden tilintarkastustuomioistuimen suositusten osalta, joita komissio ei hyväksynyt, koska se katsoi, että suositus ylitti oikeusperustassa asetetut vaatimukset. Komissio katsoo edelleen, ettei se voi hyväksyä suosituksia, joiden se katsoo olevan ristiriidassa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen kanssa. Komissio arvioi tilintarkastustuomioistuimen kannan vuoksi, että tällaiset havainnot voivat jatkaa elpymis- ja palautumistukivälineen koko elinkaaren ajan.

Lisäksi komissio toteaa valvonnan ja tarkastuksen välitavoitteiden osalta, että kun se on jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä koskevissa tarkastuksissaan havainnut unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia mahdollisia riskejä, se on vaatinut jäsenvaltioita ryhtymään toimiin tällaisten riskien torjumiseksi. Jos toimiin ei ole ryhdytty elpymis- ja palautumissuunnitelman muuttamiseen mennessä, komissio on sopinut jäsenvaltioiden kanssa tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteiden käyttöönotosta ja edellyttänyt, että ongelma ratkaistaan ennen yhdenkään (lisä)maksun suorittamista. Tällaiset tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteet antavat lisävarmuutta komission tarkastusten tavanomaisen seurannan lisäksi. Komissio toteaa, että tällainen tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteiden ennakoiva käyttöönotto suojaa unionin taloudellisia etuja entistä paremmin, ja muistuttaa, että lainsäätäjät tunnustivat tällaisten välitavoitteiden mahdollisen tarpeen ja esittivät sille erityisen oikeusperustan elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 20 artiklan 5 kohdan e alakohdassa.

Komissio muistuttaa lopuksi, että se on laajentanut tarkastustyönsä kattamaan elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytettyä laajemman alueen. Komission pyrkimyksenä on tarkastaa järjestelmällisesti, tarkastavatko jäsenvaltiot julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamisen säännöllisesti, mukaan lukien tällaisten tarkastusten vaikuttavuus, ja se katsoo, että talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen päätelmät kattavat tämän.

II. KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TÄRKEIMPIIN HAVAINTOIHIN

1. Täytäntöönpanotilanne

Komissio muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukiväline on tulosperusteinen väline, jonka tuensaajia ovat jäsenvaltiot. Lainsäätäjät kuitenkin edellyttivät, että jäsenvaltiot asettavat saataville tiedot elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettavan tuen sadasta suurimmasta lopullisesta tuensaajasta. Komissio kannattaa yleisesti täydellistä avoimuutta lopullisista

tuensaajista ja on itse asiassa tehnyt tätä koskevia lainsäädäntöehdotuksia⁶, mutta toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa lainsäädännössä ei ole tällaista velvoitetta sadan suurimman rahoituksen saajan lisäksi (kohta 11.7).

2. Maksu- ja tukikelpoisuusedellytysten arviointi

Tilintarkastustuomioistuin viittaa siihen, että komissiolla on kaksi kuukautta aikaa arvioida kukin maksupyyntö alustavasti, mutta toteaa, ettei asetuksessa eikä rahoitussopimuksessa anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta keskeyttää arviointiin käytettävissä olevaa aikaa lisätietojen antamiseksi (ks. kohdat 11.16 ja 11.17). Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaan arviointi aloitetaan vasta asianmukaisesti perustellun maksupyyntöön esittämisestä; kahden kuukauden määräaikaa ei sovelleta, jos komissio tai jäsenvaltio toteaa arviointiprosessin aikana, että pyyntö on puutteellinen. Rahoitussopimuksessa määrätään tältä osin nimenomaisesti mahdollisuudesta lykätä määräaikaa, jos komissio pyytää lisätodisteita. Komissio katsoo näin ollen noudattaneensa säädöskehelyksessä annettuja määräaikoja kaikilta osin.

Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista koskevat näkemuserot

Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista koskevan arviointikehyksensä perusteella komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen vaatimuksia ei ollut saavutettu tyydyttävällä tavalla seitsemän välitavoitteen ja tavoitteen osalta (kohta 11.20). Useimmissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat pääasiassa eroihin neuvoston asettamien vaatimusten tulkinnoissa, joita komissio ja jäsenvaltiot sovelsivat välitavoitteen tai tavoitteen arvioinnissa, tai laadullisten arvioiden eroihin. Komissio on julkaissut kaikissa tapauksissa avoimesti arviointinsa, jossa se perustelee tulkintaansa sovellettavan kehyksen mukaisesti. Se on saanut sekä talous- ja rahoituskomitealta että jäsenvaltioiden asiantuntijoista⁷ koostuvalta komitealta myönteisen lausunnon kutakin tapausta koskevasta lähestymistavasta ja tulkinnasta. Komissio korostaa, että kussakin tapauksessa komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin väliset erot ovat tapauskohtaisia.

Komissio panee merkille tapaukset, joissa tilintarkastustuomioistuimella on erilainen oikeudellinen tulkinta yksittäisten välitavoitteiden tai tavoitteiden vaatimuksista tai tyydyttävän saavutuksen osoittamiseksi tarvittavista todisteista ja joissa se katsoo tämän perusteella – toisin kuin komissio – että vaatimus ei täyty. Avoimuuden vuoksi jäljempänä esitetään yhteenveto komission perusteluista, jotka koskevat kyseisiä seitsemää välitavoitetta ja tavoitetta.

- Ensimmäinen tapaus koskee tavoitetta *’Tutkimusapurahan saaneiden opiskelijoiden lukumäärä’*. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä määritellään perustasoksi 50, joka edustaa elpymis- ja palautumistukivälineen alun tilannetta, ja päämääräksi 300. Komissio katsoi tämän osoittavan selvästi, että toimenpiteellä rahoitettiin tutkimusapuraha 250:lle ylimääräiselle opiskelijalle 300:n sijaan. Komissio toteaa, että sekä elpymis- ja palautumissuunnitelma että kustannuslaskenta tukevat 250:n lukua. Komissio katsoo tällä perusteella, että 50:n perustaso oli täysin tarkoituksellinen ja että tavoitteen oikea tulkinta oli 250:n lisäys (päämäärä 300 vähennettynä 50:n perustasolla). Näin ollen komissio katsoo, että tavoite saavutettiin tyydyttävästi.

⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (uudelleenlaadittu) (COM/2022/223 final): [EUR-Lex - 52022PC0223 - FI - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=fi>

- Toinen tapaus koskee uuden rakennuslain voimaantuloa. Tämän lain voimaantuloa koskeva neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä esitetty vaatimus täyttyi kirjaimellisesti, mutta lain tiettyjen säännösten soveltamisen alkaminen viivästyi. Vaikka komissio myöntää, että se voimaantulovaatimusta arvioidessaan vaatii yleensä, että kyseinen laki on tullut voimaan kaikilta osin, se toteaa, että tässä nimenomaisessa tapauksessa on neuvoston täytäntöönpanopäätöksen perusteella ilmeistä, että jotkin lain osat tulisivat voimaan vasta myöhemmin. Tämä koskee erityisesti uuden valtion rakenteen eli ylimmän rakennustoimiston perustamista, joka onkin määritetty myöhemmäksi välitavoitteeksi. Jos kaikki rakennuslainsäädännön osat olisivat tulleet voimaan, myöhemmällä välitavoitteella ei olisi merkitystä, ja tosi asiassa kaikki tämän myöhemmän välitavoitteen mukaiset maksut olisivat päällekkäistä rahoitusta, koska samoista tuloksista on jo maksettu tarkastetun välitavoitteen perusteella. Näin ollen komissio katsoo arvioineensa asianmukaisesti, että välitavoite on saavutettu.
- Kolmas tapaus koskee turvallisen matkaviestinnän saatavuutta koskevaa tavoitetta, jonka mukaan 95 prosentilla tietyistä valtion työntekijöistä on oltava pääsy suojattuun järjestelmään salaisten ja turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihtoa varten. Komissio katsoi, että kyseinen jäsenvaltio on asianmukaisesti sulkenut tämän tavoitteen ulkopuolelle eräät työntekijät, kuten siivoajat ja huoltoajoneuvojen kuljettajat, sillä komissio katsoi, että elpymis- ja palautumissuunnitelman ja täytäntöönpanopäätöksen tarkoituksena ei selvästikään ollut, että tällaisissa tehtävissä toimivilla henkilöillä olisi mahdollisuus saada käyttöönsä salaisia ja turvaluokiteltuja tietoja. Näin ollen komissio katsoo, että tavoite saavutettiin tyydyttävästi.
- Neljäs tapaus koskee kyberturvallisuuteen liittyvää toimenpidettä, jossa edellytettiin, että asianomainen jäsenvaltio toteuttaa 'vahvistustoimia' turvallisuusrakenteiden parantamiseksi. Komissio katsoo, että asianomaisen jäsenvaltion toimittamat kertomukset, jotka sisälsivät yleensä menettelyjen, prosessien ja organisaation riskianalyysin sekä suunnitelmat havaintojen johdosta toteutettavista toimista, ovat käytännössä vahvistustoimia. Komissio toteaa, että tämän tyyppisistä vahvistustoimista säädetään EU:n lainsäädännössä, koska toimenpiteen kuvauksessa viitatussa NIS 2 -direktiivissä⁸ pidetään nimenomaisesti *"riskianalyysijä ja tietojärjestelmien turvallisuutta"* yhtenä *"kyberturvallisuusriskien hallintatoimenpiteenä"*, joka jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön. Näin ollen komissio katsoo, että tavoite on saavutettu tyydyttävästi.
- Viides tapaus koskee tavoitetta *'Niiden hankkeiden lukumäärä, joille on myönnetty avustus joutomaiden tai kaupungistuneiden alueiden kierrätystoimiin'*. Vaikka neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä viitataan 'alueen omistajiin' tuensaajina, asianomaisen jäsenvaltion perustama rahasto edellytti, että tuensaajat olivat 'hankkeen omistajia'. Arviointikehyksen mukaisesti komissio pani alustavassa arvioinnissaan läpinäkyvästi merkille⁹, että tämä sanamuotojen ero oli hyväksyttävä hyvin vähäinen poikkeama, koska se ei vaikuttanut tulokseen, kun otetaan huomioon rahoitettujen hankkeiden luonne. Asianomainen jäsenvaltio esitti todisteet siitä, että tällä muutoksella ei ollut vaikutusta tulokseen. Näin ollen komissio katsoo, että tavoite on saavutettu tyydyttävästi.
- Kuudennessa tapauksessa on kyse uudistuksesta, josta ei aiheudu kustannuksia ja joka kannustaa pitkäaikaistyöttömiä osallistumaan koulutukseen. Koulutuksen kestoa koskeva ohjelman tukikelpoisuusedellytys (vähintään 4 kk) on osa kansallista lainsäädäntöä, kuten komission arvioinnissa vahvistetaan, ja kansalliset viranomaiset tarkastavat sen kannustimen tukikelpoisuudesta päättäessään. Sen lisäksi, että komissio arvioi tätä asiaa

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi).

⁹ COM(2023) 99 final, liite I: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en

kyseisen aiemman välitavoitteen yhteydessä, asianomainen jäsenvaltio esitti myöhempien välitavoitteiden osalta kuvakaappaukset vaatimuksen seurannassa käytettävästä sisäisestä tietojärjestelmästä osoittaakseen, että vaatimus täyttyi jokaisen myönnetyn kannustimen tapauksessa, sekä todisteet siitä, miten sen valvontajärjestelmä varmistaa tietojen oikeellisuuden (sekä käytännön todisteet jäsenvaltion valvontajärjestelmän tekemistä korjauksista). Jäsenvaltioiden viranomaiset ja lopuksi komission tarkastajat tarkastivat asian. Molemmat vahvistivat, että vaatimuksen noudattamista valvovat ja sen varmistavat järjestelmät toimivat. Komissio katsoi, että sillä oli kohtuullinen varmuus neuvoston täytäntöönpanopäätöksen vaatimusten täyttymisestä, ja katsoi lisäksi, että jokaisen koulutuspäivän jokaisen ilmoittautumislomakkeen pyytäminen olisi aiheuttanut jäsenvaltioille tarpeettoman suuren hallinnollisen rasitteen. Sen vuoksi komissio katsoo, että välitavoite on saavutettu tyydyttävästi.

- Seitsemäs tapaus koskee mielenterveysyksikköjen perustamiseen liittyvää tavoitetta. Komissio ei katsonut yksiköiden täyden toimintavalmiuden edellyttävän, että yksiköissä olisi se vähimmäismäärä työntekijöitä, joka tarvitaan potilaiden teoreettisen enimmäismäärän hoitamiseen yksikössä. Komission mielestä täysi toimintavalmius tarkoittaa, että yksiköillä on riittävästi työntekijöitä hoitamaan todellista potilasmäärää, ei potilaiden teoreettista enimmäismäärää. Sen vuoksi komissio katsoo, että välitavoite on saavutettu tyydyttävästi.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuusedellytykset

Komissio muistuttaa vuosikertomukseen 2022 antamastaan vastauksesta: *”sen jälkeen, kun komissio on arvioinut toimenpiteiden tukikelpoisuuden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin yhteydessä, neuvosto päättää täytäntöönpanopäätöksellä, onko toimenpide tukikelpoinen vai ei. Komissio ei voi maksuvaiheessa kumota neuvoston päätöstä ja päättää, että tiettyä toimenpidettä ei pitäisikään rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä. Niin kauan kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi, komission maksuun ei voi liittyä virhettä.”*¹⁰ Välitavoitteen tai tavoitteen saavuttamisen yhteydessä ilmoitettuihin yksittäisiin yksiköihin tai toimintoihin liittyvät havainnot eivät sen vuoksi kyseenalaista toimenpiteen tukikelpoisuutta, vaan pikemminkin sen, olivatko jotkin jäsenvaltion toimittamat todisteet kelvollisia (ks. kohta 11.21).

Tämä liittyy erityisesti tilintarkastustuomioistuimen kuuteen havaintoon, jotka koskevat tukikelpoisuusedellytysten rikkomista tukikelpoisuusajan osalta. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission näkemykset ovat erilaiset siltä osin, miten investointien ja uudistusten tukikelpoisuus määritetään. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan investoinnit ja uudistukset on täytynyt ’aloittaa’ helmikuusta 2020 alkaen. Komissio on antanut jäsenvaltioille ohjeita, joissa keskitytään siihen, että toteuttaminen alkaa 1. helmikuuta 2020 jälkeen ja kaikki siihen liittyvät kustannukset toteutuvat kyseisestä päivästä alkaen. Näin ollen komissio ei, toisin kuin tilintarkastustuomioistuin, yhdistä toimenpiteen alkamista ensimmäisen (oikeudellisen) sitoumuksen päivämäärään (ks. kohta 11.22). Komissio muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva lainsäädäntöehdotus tehtiin toukokuussa 2020 ja asetus tuli voimaan helmikuussa 2021. Lainsäätäjien käyttöön ottama tukikelpoisuuslauseke on itse asiassa taannehtivuuslauseke, joka mahdollistaa *1. helmikuuta 2020 alkaen aloitettujen* toimenpiteiden sisällyttämisen elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Tämän taannehtivuuslausekkeen tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille jo elpymis- ja palautumistukivälineen lainsäädäntöprosessin aikana varmuus toimenpiteiden sisällyttämisestä suunnitelmiin ja varmistaa, että jäsenvaltiot eivät lopeta investointeja tai vähennä niitä pandemian aiheuttamassa vakavassa talous- ja

¹⁰Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen 2022, s. 499, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_FI.pdf

sosiaalikiirisissä, juuri sen vuoksi, ettei talouden supistuminen kiihtyisi entisestään.¹¹ Komissio on antanut jäsenvaltioille tammikuussa 2021 (eli jo ennen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen voimaantuloa) ohjeet siitä, miten se aikoo soveltaa tätä kohtaa, ja komissio ja jäsenvaltiot ovat sen jälkeen soveltaneet sitä johdonmukaisesti. Laatikossa 11.2 esitetään näkemyseroja havainnollistava esimerkki. Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tilaukset seitsemälle Ranskassa toteutettavalle rautatiehankkeelle tehtiin ennen helmikuuta 2020, minkä vuoksi toimenpide ei ole tukikelpoinen. Koska tämän toimenpiteen mukaiset työt aloitettiin 1 päivän helmikuuta 2020 jälkeen, komissio katsoo sen sijaan, että nämä seitsemän hanketta täyttävät tukikelpoisuusajakaava koskevan edellytyksen ja että ne ovat komission ohjeiden mukaisia. Komissio arvioi näiden perustavanlaatuisien tulkintaerojen vuoksi, että tällaiset havainnot voivat jatkaa elpymis- ja palautumistukivälineen koko elinkaaren ajan.

Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen kolmeen havaintoon, jotka koskevat tukikelpoisuusedellytysten täyttymättä jäämistä toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamisen yhteydessä, komissio muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa todetaan selvästi, että "[t]ukivälineestä myönnettävää tukea ei saa käyttää korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa". Kuten komissio jo korosti tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen 2022 antamissaan vastauksissa, komissio ja tilintarkastustuomioistuin tulkitsevat tätä säännöstä eri tavalla. Komissio tulkitsee tämän säännöksen viittaavan pikemminkin 'toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamiseen' kuin tietätytyppisten 'toistuvien toimien' – eli 'kansallisesta talousarviosta rahoitettavien' – toimien tukikelvottomuuden käsitteeseen. Komission mielestä elpymis- ja palautumistukivälineen teksti ei tue jälkimmäistä kantaa. Tilintarkastustuomioistuin ei noudata komission julkaisemia ohjeita, mutta komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuin on soveltanut tapauskohtaista arviointia. Vaikka komissio on pannut tarkasti merkille tilintarkastustuomioistuimen esittämät kutakin tapausta koskevat väitteet, komissio ei ole pystynyt muuntamaan tilintarkastustuomioistuimen tapauskohtaista arviointia yleisesti sovellettaviksi arviointikriteereiksi.

Lopuksi ja ennen kaikkea komissio toteaa, että kaikki kolme 'toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamista' koskevat havainnot liittyvät uudistuksiin. Kuten komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen 2022 antamassaan vastauksessa,¹² jos jäsenvaltio on ilmoittanut, ettei toimenpidettä rahoiteta elpymis- ja palautumistukivälineestä, kuten useimmissa uudistuksissa, komissio katsoo, että elpymis- ja palautumistukiväline ei voi korvata kansallisia menoja, koska tähän toimenpiteeseen ei liity mitään elpymis- ja palautumistukivälineen varoja. Tällaisten kustannuksia aiheuttamattomien toimenpiteiden ottaminen huomioon ei lisää jäsenvaltion määrärahoja, vaikka jäsenvaltio sitoutuu edelleen niiden täytäntöönpanoon (ks. kohta 11.23). Komissio muistuttaa, että uudistusten sisällyttäminen elpymis- ja palautumissuunnitelmiin on olennainen osa systeemisten muutosten aikaansaamista jäsenvaltioissa ja edellytys sille, että komissio antaa elpymis- ja palautumissuunnitelmista myönteisen arvon.

Komission ja tilintarkastustuomioistuimen erilaiset lähestymistavat käyvät ilmi laatikossa 11.3 olevasta esimerkistä, joka koskee Itävallan välitavoitetta 'Neljäs rakennuskulttuurin koskeva raportti'.¹³ Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa esimerkissä, Itävalta on tilannut 'rakennuskulttuuriraportteja' aiemmin vuosina 2006, 2011 ja 2017 ja se on sitoutunut tekemään niin uudelleen osana elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisällytettyä uudistusta ilmoittamatta mitään tästä uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa ei ole kyse 'toistuvien talousarviomenojen korvaamisesta', koska 1) kertomukseen ei liity tällaisia menoja,

¹¹ Ks. erityisesti elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen johdanto-osan 6–8 kappale.

¹² Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen 2022, s. 495.

¹³ Ks. komission ennakoarviointi (julkaistu 22.3.2023), sivu 90, https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-first-payment-request-austria_en

2) Itävalta ei ilmoittanut elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisista kustannuksista, kansallisia menoja ei voida korvata, 3) kertomus poikkeaa aiemmista kertomuksista laadullisesti ja 4) ei ole todettu, että tapaus ei voi olla elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa sallittu ”asianmukaisesti perusteltu” poikkeus. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo sitä vastoin, että kyseessä on kansallisista talousarviomenoista rahoitettava toistuva toimenpide, ja pitää komission arviota virheenä.

Välitavoitteiden ja tavoitteiden selkeys neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusmallissa selkeät ja yksiselitteiset indikaattorit ja ’tydyttävän’ saavuttamisen selkeä määritelmä ovat ratkaisevan tärkeitä. Komissio on samaa mieltä siitä, että selkeät välitavoitteet ja tavoitteet ovat ohjelmassa olennaisen tärkeitä. Se panee kuitenkin merkille, että lainsäätäjien komissiolle asettama vaatimus ’tydyttävän saavuttamisen’ arvioinnista antaa komissiolle nimenomaisesti harkintavaltaa. Tilintarkastustuomioistuin tunnusti vuosikertomuksessaan 2022 tämän komissiolle elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevalla asetuksella myönnetyn laajan harkintavallan.¹⁴ Komissio on käyttänyt tätä harkintavaltaa läpinäkyvästi noudattaen erityistä kehystä¹⁵, jonka perusteella kaikkia maksuja arvioidaan, ja varmistanut läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun (ks. kohdat 11.26–11.28).

Tilintarkastustuomioistuin panee tutkimistaan 452 välitavoitteesta ja tavoitteesta merkille 15 välitavoitetta ja tavoitetta, joita se ei pidä täysin selkeinä (kohta 11.28) ja joista 12 on komission tunnistamia ja avoimesti esiin tuomia, esimerkiksi kirjoitusvirheitä, joita on tapahtunut neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä koskevien komission ehdotusten laadinnassa. Komissio toteaa, että nämä havainnot ovat näin ollen kysymyksiä, jotka komissio on jo ottanut kaikilta osin huomioon ja korjannut valvontajärjestelmässään, eivätkä ne millään tavoin vaikuta elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen.

Komissio ei ole samaa mieltä kaikista välitavoitteiden ja tavoitteiden epäselvyyttä koskevista havainnoista, jotka joissakin tapauksissa ovat pikemminkin osoitus poliittisista mieltymyksistä kuin epäselvyydestä. Laatikossa 11.4 esitetään esimerkki Espanjan välitavoitteesta, jonka osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yksi vaatimus on määritelty riittämättömästi. Välitavoitteessa edellytettiin, että Espanja muuttaa lainsäädäntöä ottaakseen käyttöön sähköajoneuvojen latausinfrastruktuurin asentamiseen liittyviä velvoitteita, mutta kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, vaatimus ei sisällä laadullisia tai määrällisiä yksityiskohtia. Komissio toteaa ensinnäkin, että tämä on vain yksi monista tämän välitavoitteen vaatimuksista ja että välitavoitteessa edellytettiin nimenomaisesti uuden oikeudellisen velvoitteen käyttöönottoa. Toiseksi se toteaa, että neuvoston täytäntöönpanopäätöksen välitavoitteessa ei voida säännellä kaikkia tulevan kansallisen lainsäädännön yksityiskohtia. Tässä tapauksessa on selvää, että on otettava käyttöön erityinen velvoite.

¹⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 11.22.

¹⁵ COM(2023)99 final, liite I: Kehys välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointiin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen nojalla:
https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en

3. Seuranta- ja valvontajärjestelmät

Komission jälkitarkastukset

Saadakseen varmuuden elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta komissio suorittaa tarkastus- ja valvontastrategioidensa mukaisesti välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta laajoja ennakkotarkastuksia ja riskiperusteisia jälkitarkastuksia. Vuonna 2023 suoritettujen maksujen osalta komissio teki 17 jälkitarkastusta, jotka koskivat 82:ta välitavoitetta ja tavoitetta. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa (kohta 11.30), komissio totesi kaikkien tarkastettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta, että niiden tyydyttävä saavuttaminen oli arvioitu oikein.

Tilintarkastustuomioistuin palauttaa mieleen vuoden 2022 vuosikertomuksessa esitetyt suosituksensa ja toteaa, että ne on pantu täytäntöön vain osittain (kohta 11.31). Komissio toteaa, että se on hyväksynyt suosituksen 2022.11.1 a alakohdan vain osittain ja pannut hyväksymänsä osan täytäntöön kokonaisuudessaan. Komissio ei hyväksy osaa, joka liittyy edellä 2 jaksossa käsiteltyihin erimielisyyksiin siitä, miten 'toimenpiteiden aloittamisen' käsitettä tulkitaan, milloin tukikelpoisuuskauden katsotaan alkavan ja mitä 'toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen' tarkoittaa. Komissio on sisällyttänyt todisteiden kelvollisuutta koskevat tarkastukset asianmukaisesti ennakkomenettelyihinsä ja jatkanut jo käytössä olevien jälkitarkastusten soveltamista. Oikeudellinen erimielisyys selittää myös tilintarkastustuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan komissio ei havainnut tukikelpoisuusaikaa koskevan edellytyksen täyttymättä jäämistä, koska tilintarkastustuomioistuin tulkitsee komission ohjeita ja asetuksessa esitettyä tukikelpoisuuden käsitettä eri tavoin. Tilintarkastustuomioistuin myöntää suosituksen 2022.11.1 b alakohdan osalta, että komission jälkitarkastusstrategiaa on päivitetty ja että komissio on virallistamassa päivitetty tarkastusten tarkistuslistat siten, että ne sisältävät myös kumoamista koskevat tarkastukset, mikä vastaa tarkastajien jo nykyisin soveltamaa käytäntöä. Komissio toteaa lopuksi, että tilintarkastustuomioistuimen havainto, jonka mukaan yhden tavoitteen jälkitarkastus perustui puutteellisiin tietoihin, perustuu neuvoston täytäntöönpanopäätöksen erilaisiin tulkintoihin ja että jälkitarkastus noudatti komission ennakkotyön lähestymistapaa.

Komissio myös julkaisi 19. syyskuuta 2023 kehysten elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen toimenpiteiden kumoamista koskevan 24 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi¹⁶. Kehys selostaa, miten komissio aikoo käsitellä kumoamistapauksia.

Jäsenvaltioiden seuranta- ja valvontajärjestelmät

Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen mukaan komission on arvioitava elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja niissä kuvailtujen valvontajärjestelmien muotoilu ennen suunnitelmien täytäntöönpanoa. Elpymis- ja palautumissuunnitelmasta voidaan antaa myönteinen arvio vain, jos valvontajärjestelmä on kaiken kaikkiaan riittävä. Jäsenvaltiot voivat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 20 artiklan 5 kohdan d alakohdan mukaisesti tässä yhteydessä sitoutua toteuttamaan lisätoimenpiteitä ja ottamaan käyttöön erityisiä "tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteita", joilla varmistetaan, että kansalliset järjestelmät ovat täysin riittäviä suojaamaan unionin taloudelliset edut. Lisäksi komissio tekee koko elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon ajan kansallisten valvontajärjestelmien järjestelmätarkastuksia, ja jos jäsenvaltio tarkistaa elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa, komissio harkitsee, onko sen havaitsemiensa puutteiden perusteella pyydettävä jäsenvaltioita

¹⁶ Kertomus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, COM(2023) 545 final.

ottamaan käyttöön ylimääräisiä tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteita, jos jäsenvaltiot tarkistavat elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan. Nämä välitavoitteet on saavutettava ennen kuin maksuja suoritetaan lisää, mikä antaa lisävarmuuden valvontajärjestelmien riittävydestä maksuhetkellä. Seitsemän jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelman tarkistuksissa otettiin käyttöön kymmenen ylimääräistä tarkastuksen ja valvonnan välitavoitetta, joilla korjattavat puutteet eivät kyseenalaista koko kansallisen valvontajärjestelmän riittävyttä, vaan puutteet liittyvät esimerkiksi tietojen keruun varmistavien sopimusten allekirjoittamiseen tai erityisiin päällekkäisen rahoituksen tarkastuksiin (ks. kohdat 11.33–11.35).

Tilintarkastustuomioistuin toteaa kohdassa 11.35, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen kohdistuvat riskit voivat vaikuttaa menojen sääntöjenmukaisuuteen. Komissio muistuttaa tilintarkastustuomioistuimen omasta tekstistä kohdassa 11.12, jossa todetaan: *”Vaikka jäsenvaltioilta edellytetään vaikuttavia ja tehokkaita sisäisiä valvontajärjestelmiä, lopullisille tuensaajille ja täytäntöönpanoelimille aiheutuneiden menojen yhdenmukaisuus EU:n ja kansallisten sääntöjen kanssa ei ole edellytys elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioille suoritetuille maksuille. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koskee jäsenvaltioille maksettujen elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten sääntöjenmukaisuutta, keskitytään siihen, onko ennalta määritellyt välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi ja täyttyvätkö asetuksessa määritellyt tukikelpoisuusedellytykset”*. Tältä osin komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 11.12 esittämään kantaan, mutta panee merkille, että se on eri mieltä kohdassa 11.35 esitetystä mahdollisesta vaikutuksesta menojen sääntöjenmukaisuuteen. Komissio muistuttaa erityisesti, että sääntöjenmukaisuus perustuu yksinomaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Kun havaitaan unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä kysymyksiä, asetuksessa vahvistetaan i) unionin taloudellisten etujen suojaamista 22 artiklan 5 kohdan nojalla koskevat oikaisujärjestelmät, joista komissio antaa takeet talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ja jotka kuuluvat vähennys- ja takaisinperintäkehysten¹⁷ piiriin, ja ii) kumoamisen käsite. Viimeksi mainitun osalta komissio on lisäksi selventänyt kumoamismenettelmissä, miten se aikoo soveltaa tätä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen käsitettä, jotta voidaan puuttua muun muassa tilanteisiin, joissa välitavoitteita/tavoitteita ei enää pidetä tyydyttävästi saavutettuina, mukaan lukien myöhemmin ilmenevät kysymykset, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että valvonnan välitavoitteet vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä (kohta 11.37). Komissio muistuttaa, että koska jäsenvaltiot voivat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan mukaan käyttää tavanomaisia kansallisia valvontajärjestelmiään, välitavoitteiden on ehdottomasti vastattava näiden järjestelmien erityispiirteitä. Tällaisten havaintojen vakavuus ja sisältö voivat vaihdella, eikä niitä voida verrata pelkästään numeerisesti. Koska tällaisten välitavoitteiden käyttöönotolla pyritään korjaamaan havaittuja puutteita, komissio pitää lisäksi ilmeisenä, että välitavoitteet on räätälöity tiettyyn kyseisen jäsenvaltion puutteeseen. Komissio korostaa tältä osin, että on ratkaisevan tärkeää räätälöidä välitavoitteita jäsenvaltiokohtaisille ongelmille, koska horisontaalinen lähestymistapa johtaisi joko valtaviin irtisanomisiin (tämä kattaa kysymykset, joita komissio ei pitänyt ongelmallisina useimmissa jäsenvaltioissa) tai, mikä pahempaa, jättäisi aukkoja unionin taloudellisten etujen suojelutoimiin.

Komissio toteaa kohtien 11.38 ja 11.39, laatikon 11.5 ja taulukon 11.1 osalta, että tarkastukset koskivat jäsenvaltion tiettyjä yksiköitä (kuten yksittäistä ministeriötä) ja että tämä ei anna käsitystä jäsenvaltion koko sisäisestä valvontajärjestelmästä. Komissio haluaa toistaa, että vaikka systeemisistä havainnoista on tehty, ne rajoittuivat usein tiettyyn täytäntöönpanoelimeen, eikä niitä

¹⁷ Ks. elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevien ohjeiden liite IV, https://commission.europa.eu/publications/draft-guidance-recovery-and-resilience-plans_en

voida sellaisenaan yleistää koskemaan jäsenvaltion koko sisäistä valvontajärjestelmää. Koska taulukko antaa vain staattisen kuvan tilanteesta, komissio toteaa, että monet havainnoista on tällä välin ratkaistu ja niihin liittyvät suositukset toteutettu.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo pääasiassa komission tarkastuskertomusten perusteella, että kansallisten valvontajärjestelmien täytäntöönpanossa on puutteita, joita ei ole korjattu, ja määrittelee sen perusteella riskit (kohta 11.40). Komissio katsoo, että sen lisääntyvä tarkastustyö on paljastanut olemassa olevia heikkouksia ja että jäsenvaltioiden sen jälkeen toteuttamat kansallisten valvontajärjestelmien parannukset ovat parantaneet varmuustasoa. Komissio on vuonna 2023 suorittanut 14 unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevaa järjestelmätarkastusta, ja se on tähän mennessä tarkastanut kaikki jäsenvaltiot vähintään kerran. Tilintarkastustuomioistuin muistuttaa myös aiemmissa kertomuksissa esitetyistä havainnoista, joissa kritisoitiin sitä, että elpymis- ja palautumistukivälineen oikeusperusta ei edellytä standardoitua petoksista ilmoittamista. Komissio muistuttaa tältä osin, että uudelleenlaaditussa varainhoitoasetuksessa säädetään keskitetystä petosten ilmoittamisesta tulevissa ohjelmissa. Komissio toteaa myös, että elpymis- ja palautumistukiväline ei edellytä standardoitua raportointia, mutta jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet asianmukaisesti komission alaiselle petostorjuntavirasto OLAFille petosepäilyistä myös muulloin kuin johdon vahvistuslausumien yhteydessä, mikä on oikea-aikaisempaa kuin seuraavan maksupyynnön odottaminen (ks. kohdat 11.41 ja 11.42). Jäsenvaltiot ilmoittivat oikeudelliseen velvoitteeseensa perustuen tapauksista lisäksi Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO)¹⁸. Komissio huomauttaa, että nämä ilmoitukset edustavat suurta osaa EPPO:n ilmoittamista tutkinnan kohteena olevista petosepäilyistä. Esimerkki vuodelta 2023 on Itävallan 'korjausbonustoimenpidettä' koskeva petosepäily.¹⁹

Maksupyyntöasiakirjat

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kolmessa maksupyynnössä tarkastustyötä ei ollut saatettu päätökseen maksupyynnön jättämisen ajankohtaan mennessä. Komissio muistuttaa, että tarkastusyhteenvedossa annetaan tietoja jäsenvaltion toistaiseksi tekemistä tarkastuksista ja annetaan komissiolle tietoja seuranta- ja valvontajärjestelmästä. Jäsenvaltiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta saattaa tiettyä määrää tarkastuksia päätökseen ennen kutakin maksupyyntöä.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo havainneensa kahdeksassa maksupyynnössä ongelmia, jotka liittyivät johdon vahvistuslausumien 'luotettavuuteen'. Komissio on joissakin tapauksissa samaa mieltä. Johdon vahvistuslausuman olisi kuitenkin perustuttava allekirjoittajan parhaaseen tietoon, eikä sen todenperäisyys muutu myöhempien vaiheiden, kuten komission jatkokysymysten, vuoksi. Vastaavasti ei voida odottaa, että johdon vahvistuslausuma olisi yhteenvedo kaikista muista tiedoista. Esimerkiksi Portugalin tavoitteen 8.14 osalta jäsenvaltion asiakirjat osoittivat oikein, että osa täytäntöönpanosta viivästyi hieman, mikä tilintarkastustuomioistuimen mielestä olisi pitänyt mainita rajoituksena johdon vahvistuslausumassa (kohta 11.43). Komission mielestä tällaista toistoa ei tarvita. Vastaavasti laatikossa 11.6 esitetyn Slovenian välitavoitetta 128 koskevan esimerkin osalta komissiolle oli tieto viivästymisestä. Vaikka varauman esittäminen olisi ollut parempi vaihtoehto, komissio ei katso tämän vaikuttavan maksupyyntöasiakirjojen luotettavuuteen, vaan luotettavuutta on arvioitava kokonaisuutena.

¹⁸ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa 12 päivänä lokakuuta 2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939, 24 artiklan 1 kohta.

¹⁹ <https://infothek.bmk.gv.at/nach-betrugsverdacht-reparaturbonus-erhaelt-zusaetzliches-sicherheitsnetz/>

4. Moitteeton varainhoito

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan on tärkeää, että välitavoitteet ja tavoitteet ”*kattavat taustalla olevan uudistuksen tai investoinnin kaikki keskeiset osatekijät, erityisesti uudistuksen tai investoinnin valmiiksi saattamisen*” (kohta 11.45). Komissio ei ole samaa mieltä tästä oikeusperustan tulkinnasta, jossa välitavoitteet ja tavoitteet määritellään ’edistymisen mittareiksi’.²⁰ Komissio pitää esimerkiksi laatikon 11.4 esimerkin (ks. edellä) osalta asianmukaisena sitä, että oikeudellisten uudistusten välitavoitteissa edellytetään tiettyjen keskeisten säännösten esittämistä, mutta välitavoitteissa ei määrätä jokaisesta demokraattisen prosessin piiriin kuuluvasta kansallisen lainsäädännön osasta.²¹ Komissio on edelliseen tarkastuskertomukseen antamassaan vastauksessa selittänyt, miksi loppuun saattamista koskevien välitavoitteiden asettaminen ei ole aina relevanttia eikä mahdollistakaan²², ja huomauttaa jo aiemmin hyväksyneensä sen, että elpymis- ja palautumissuunnitelman tarkistusten yhteydessä varmistetaan mahdollisuuksien mukaan, että välitavoitteet ja tavoitteet kattavat kaikki toimenpiteen *keskeiset osatekijät*.²³

5. Vuotuiset toimintakertomukset ja vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

Tilintarkastustuomioistuin muistuttaa, että se katsoo, että EU:n tasolla on varmuusvaje koskien sitä, miten hyvin elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuissa investointihankkeissa noudatetaan EU:n ja jäsenvaltioiden sääntöjä, ja panee merkille, että komissio on tarkistanut tarkastus- ja valvontastrategiaansa ottamalla käyttöön julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevia tarkastuksia. Komissio ei edelleenkään hyväksy tilintarkastustuomioistuimen havaintoa EU-tason varmuusvajeesta, kun otetaan huomioon elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevalla asetuksella perustettu ainutlaatuinen valvontarakenne. Kuten useissa talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2023 vuotuisen toimintakertomuksen kohdissa selostetaan, komissio on kuitenkin laajentanut tarkastustyönsä kattamaan suuremman alueen kuin mitä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään. Komission pyrkimyksenä on tarkastaa järjestelmällisesti, tarkastavatko jäsenvaltiot julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamisen säännöllisesti, mukaan lukien tällaisten tarkastusten vaikuttavuus, ja se katsoo, että vuotuisen toimintakertomuksen päätelmät kattavat tämän. Tältä osin komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kannasta, jonka mukaan talouden ja rahoituksen pääosaston antama varmuus ei kata jäsenvaltioiden tekemien tarkastusten vaikuttavuutta (kohta 11.50).

Komission julkisia hankintoja ja valtiontukea koskeva tarkastustyö kattoi kaikki 17 jäsenvaltiota, jotka saivat maksuja vuonna 2023. Komissio katsoo kerättyjen ja arvioitujen todisteiden perusteella, että jäsenvaltioissa käyttöön otetut valvontamenettelyt antavat tarvittavan varmuuden siitä, että jäsenvaltiot tarkastavat säännöllisesti ja tosiasiallisesti julkisia hankintoja ja valtiontukea

²⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 2 artiklan 4 kohta: ”*välitavoitteilla ja tavoitteilla*’ [tarkoitetaan] uudistuksen tai investoinnin toteuttamisen edistymisestä kertovia mittareita, niin että välitavoitteet ovat laadullisia saavutuksia ja tavoitteet määrällisiä saavutuksia”.

²¹ Ks. komission alustava arviointi, s. 31, https://commission.europa.eu/document/download/401e9dde-6d23-4f96-96bb-67a1952362e1_en?filename=C_2022_8763_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2.pdf

²² Vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 26/2023, s. 5, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_FI.pdf

²³ Vastaus suositukseen 2022.11.2, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2022, s. 507, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_FI.pdf

koskevien sääntöjen noudattamisen elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvissä toimenpiteissä. Tästä on osoituksena myös talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2023 toimintakertomuksen liitteessä 5 esitetyn riskinarviointimenetelmän täytäntöönpano. Riskinarviointi perustuu muun muassa komission tarkastustyön tuloksiin, jotka kattavat jäsenvaltioiden tekemien julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamista koskevien tarkastusten säännöllisyyden ja vaikuttavuuden (ks. talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2.2 jakso). Toisin sanoen, jos komissio olisi tällä perusteella päätellyt, että sillä ei ollut tarvittavaa varmuutta, seurauksena olisi ollut korkeampi riskitaso, mikä olisi vaikuttanut suoraan tarkastuslausuman päätelmiin.

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Suositus 11.1 – Sovelletaan tiukempia perusteita tukikelpoisuusedellytysten arviointiin

Arvioidaan tukikelpoisuusedellytyksiä katsomalla alkamispäivämääräksi ensimmäisen (oikeudellisen) sitoumuksen päivämäärää.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Komissio **ei hyväksy** suositusta 11.1.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa säädetään tukikelpoisuusedellytyksistä, jotka arvioidaan, kun ensimmäiset elpymis- ja palautumissuunnitelmat toimitetaan, mukaan lukien se, onko toimenpide aloitettu ”1 päivänä helmikuuta 2020 tai sen jälkeen”. Arviointi on saatettu päätökseen kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen tulkinnasta, joka ei vastaa komission antamia ohjeita, joita kaikki jäsenvaltiot ovat soveltaneet elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan toimittaessaan. Kuten talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2023 toimintakertomuksessa todetaan, komissio antaa lisäohjeita tukikelpoisuuden alkamispäivästä. Komissio ei kuitenkaan suostu arvioimaan näiden tulevien ohjeiden sisältöä ennakoita.

Suositus 11.2 – Määritellään erityiset kriteerit, joilla arvioidaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamista

Arvioidaan tukikelpoisuusedellytysten täyttyminen määrittelemällä erityiset kriteerit, joilla arvioidaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** suosituksen 11.2.

Komissio suostuu selventämään entisestään nykyisiä ohjeitaan, jotka koskevat ’toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamista’.

Suositus 11.3 – Korjataan yhä ilmenevät puutteet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä

Varmistetaan, että jäsenvaltiot toteuttavat pikaisia korjaavia toimia valvontajärjestelmissään yhä ilmenevien puutteiden korjaamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä

Komissio **hyväksyy** suosituksen 11.3.

Komission tarkastuskertomuksia seurataan perusteellisesti sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot panevat niissä esitetyt suositukset täytäntöön. Jos elpymis- ja palautumissuunnitelmia tarkistetaan, komissio arvioi uudelleen kansallisten valvontajärjestelmien riittävyyttä saatavilla olevien tietojen, kuten omien tarkastustensa, perusteella. Tarvittaessa otetaan käyttöön uusia valvonnan välitavoitteita, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä ennen kuin uusia maksuja voidaan suorittaa. Komissio seuraa edelleen tiiviisti tarkastussuosituksien täytäntöönpanoa ja ryhtyy asianmukaisiin toimiin, jos jäsenvaltiot eivät pane suosituksia täytäntöön.

Suositus 11.4 – Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan varmistaminen

Käytetään jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä koskevien komission tarkastusten tuloksia selkeän johtopäätöksen esittämiseen järjestelmien vaikuttavuudesta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 vuotuinen toimintakertomus

Komissio **ei hyväksy** suositusta 11.4.

Komissio muistuttaa elpymis- ja palautumistukivälineen ainutlaatuisesta kehyksestä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Komissio on jo laajentanut tarkastustyönsä soveltamisalaa yli sen, mitä komission näkemyksen mukaan edellytetään elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, rahoitussopimuksen 11 artiklassa ja soveltuvien osin lainasopimuksen 20 artiklassa, voidakseen varmistaa, että jäsenvaltioissa käyttöön otetut valvontamenettelyt antavat tarvittavan varmuuden siitä, että jäsenvaltiot varmistavat säännöllisesti ja tosiasiallisesti julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen noudattamisen sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuusedellytysten täyttymisen. Komissio muistuttaa, että talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2023 toimintakertomuksen päätelmät kattavat tämän laajennetun soveltamisalan.

**Vuosikertomus yhdeksänneistä,
kymmenenestä ja yhdenneistöistä
Euroopan kehitysrahastosta
rahoitetuista toimista
varainhoitovuodelta 2023**

Sisällys

	Sivu
Vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2023	562
Euroopan komission vastaukset	603

Sisällys

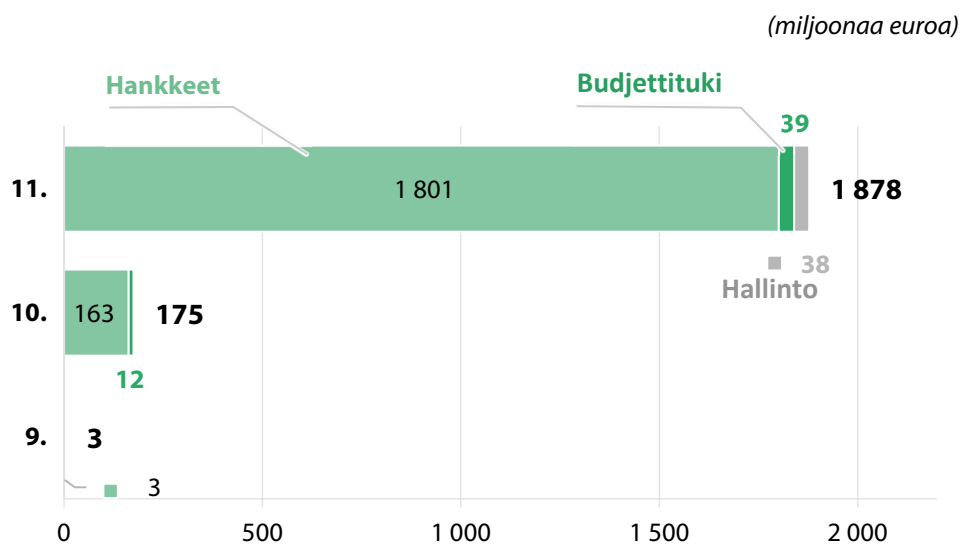
	Kohta
Johdanto	01–06
Lyhyt kuvaus	02–06
Yhdeksän, kymmenen ja yhdennentoista EKR:n rahoituksen toteutus	07–09
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	1.–37
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhdeksänestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus	I.–XXI.
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	10–37
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–14
Tilien luotettavuus	15–18
Toimien sääntöjenmukaisuus	19–37
Johtopäätös ja suositukset	38–43
Johtopäätös	38–39
Aiempien suositusten seuranta	40–41
Suosituks	42–43
Hankkeiden tulosindikaattoreiden arviointi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäytien aikana	44–45
Liitteet	
Liite I – EKR:n maksut tärkeimmille edunsaajamaille: Afrikka, Tyynenmeren alue ja Karibian alue	
Liite II – Toimintasuunnitelmien täytäntöönpanotilanne	
Liite III – Suositusten seuranta	

Johdanto

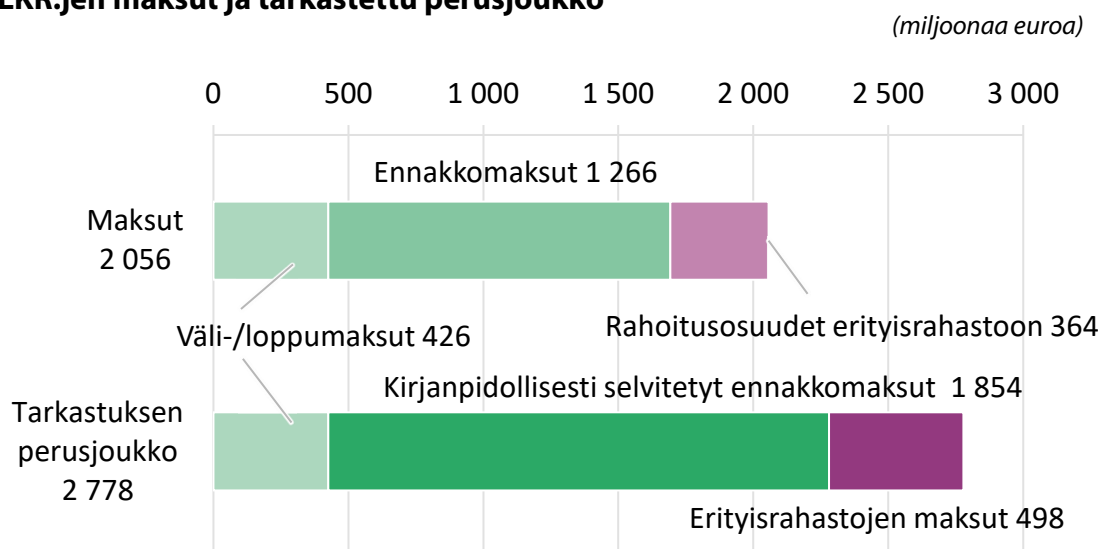
01 Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot yhdeksänneistä, kymmenenneistä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR). *Kaaviossa 1* esitetään yleiskatsaus alan toimista ja menoista vuodelta 2023.

Kaavio 1 – Euroopan kehitysrahastot: vuoden 2023 taloudellinen yleiskatsaus

EKR:n maksut budjettikohdittain ja tyypeittäin



EKR:jen maksut ja tarkastettu perusjoukko



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhdeksänneistä, kymmenenneistä ja yhdennentoista EKR:n varainhoitovuoden 2023 tilinpäätöksen perusteella.

Lyhyt kuvaus

02 Euroopan kehitysrahastot otettiin käyttöön vuonna 1959. Kyseessä oli tärkein rahoitusväline, jonka kautta Euroopan unioni (EU) rahoitti vuoden 2020 loppuun asti kehitysyhteistyötä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden kanssa (AKT-maat) sekä *merentakaisten maiden ja alueiden (MMA)* kanssa. Euroopan kehitysrahastojen ensisijaisena tavoitteena oli köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen, mikä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 208 artiklassa määritetyn kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoitteen mukaista. Yhdestoista (ja viimeinen) EKR kattaa vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen (MRK).

03 Vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä kehitysyhteistyö AKT-maiden kanssa on sisällytetty NDICI – Globaali Eurooppa -välineeseen (*naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa*), joka on osa EU:n yleistä talousarviota. Kehitysyhteistyö merentakaisten maiden ja alueiden kanssa on puolestaan sisällytetty päätökseen merentakaisten alueiden, Grönlanti mukaan luettuna, assosiaatiosta. Yhdeksättä, kymmenettä ja yhdettätoista EKR:a ei kuitenkaan ole sisällytetty EU:n yleiseen talousarvioon, vaan ne edelleen pannaan täytäntöön ja niistä raportoidaan erikseen niiden päättämiseen asti.

04 Euroopan kehitysrahastoilla on seuraavat ominaispiirteet:

- a) Kehitysrahastoja rahoitetaan suoraan jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuksilla, jotka perustuivat kiintiöihin eli niin kutsuttuihin jakoperusteisiin. Kansalliset hallitukset vahvistivat jakoperusteet Euroopan unionin neuvostossa sisäisillä sopimuksilla, jotka neuvostossa kokoontuneet EU:n jäsenvaltioiden edustajat jatkossa tekivät sen jälkeen, kun kehitysrahastoista oli ensin muutoin sovittu.
- b) Rahastoja hallinnoivat komissio (EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella) ja Euroopan investointipankki.

- c) EKR:jen hallitustenvälisen luonteen vuoksi Euroopan parlamentilla on niiden toiminnassa vähäisempi rooli kuin EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavien kehitysyhteistyövälineiden kohdalla; parlamentti ei puutu EKR:jen varojen muodostamiseen eikä kohdentamiseen. Euroopan parlamentti on kuitenkin *vastuuvapauden* myöntävä viranomaisen lukuun ottamatta investointikehystä, jota hallinnoi Euroopan investointipankki. Säännöistä, joita sovelletaan tilintarkastustuomioistuimen pääsyy Euroopan investointipankin hallussa oleviin kyseisiä toimia koskeviin tietoihin, määrätään vuonna 2012 tehdyssä Euroopan investointipankin, komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annettu asetus (EY) N:o 215/2008, 134 artikla).
- d) Euroopan kehitysrahastoihin ei sovelleta *vuotuisperiaatetta*: Euroopan kehitysrahastojen sopimukset tehtiin yleensä 5–7 vuoden *velvoitekaudeksi*. Maksut voidaan suorittaa paljon pidemmällä aikavälillä, sillä yhdenmentoista EKR:n perustamista koskeva sisäinen sopimus on voimassa niin kauan kuin on tarpeen, jotta kaikki toimet voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan¹.

05 EKR:jen hallinnoinnista vastaa lähes kokonaan komission kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA). Vähäistä osuutta (seitsemän prosenttia) EKR:jen vuoden 2023 menoista hallinnoi Euroopan naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto.

06 Tässä kertomuksessa käsiteltävät menot liittyvät tukeen, jota toteutetaan 76 maassa (ks. keskeiset in *edunsaajamaat liitteessä I*) monin eri tavoin. Näitä tapoja ovat muun muassa rakennusurakka-, tavarahankinta- ja palvelusopimukset, *avustukset, budjettituki, työsuunnitelmat* sekä *pilariarviointin* piiriin kuuluvien tahojen (kuten kansainvälisten järjestöjen) kanssa tehdyt rahoitusosuussopimukset ja *valtuutusopimukset*.

¹ Yhdenmentoista EKR:n perustamisesta tehty *sisäinen sopimus*, 14 artiklan 3 kohta.

Yhdeksän, kymmenen ja yhdennentoista EKR:n rahoituksen toteutus

07 Yhdeksän EKR:n (2000–2007) budjetti oli 13,8 miljardia euroa ja kymmenen EKR:n (2008–2013) budjetti 22,7 miljardia euroa.

[Yhdennentoista EKR:n \(2014–2020\) perustamista koskeva sisäinen sopimus](#) tuli voimaan 1. maaliskuuta 2015. Yhdennellätoista EKR:lla on varoja yhteensä 30,5 miljardia euroa. Varoista 29,1 miljardia euroa on osoitettu AKT-maille ja 0,4 miljardia euroa merentakaisille maille ja alueille. Määrästä miljardi euroa on tarkoitettu hallinnollisiineluihin.

08 [Kaaviosta 2](#) käy ilmi EKR:jen varojen käyttö sekä vuoden 2023 osalta että yhdeksän, kymmenen ja yhdennentoista EKR:n osalta kumulatiivisesti.

Kaavio 2 – EKR:jen varojen käyttö, tilanne 31. joulukuuta 2023

(milj. euroa)

	Tilanne vuoden 2022 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2023 (nettositoumukset vapautettujen sitoumusten jälkeen/nettomaksut takaisinperinnän jälkeen)				Tilanne vuoden 2023 lopussa				
	Kokonaismäärä (pyöristettynä)	Toteutusaste (% varoista)	9. EKR ²	10. EKR ²	11. EKR ²	Kokonaismäärä (pyöristettynä)	9. EKR	10. EKR	11. EKR	Kokonaismäärä (pyöristettynä)	Toteutusaste (% varoista)
A – VARAT^{1,4}	66 021		-6	-96	71	-31	15 239	21 146	29 605	65 990	
B – KÄYTTÖ											
1. Kokonaissitoumukset (rahoituspäätökset)	65 682	99,5 %	-5	-84	-168	-257	15 239	21 078	29 106	65 423	99,1 %
2. Yksittäiset sitoumukset (yksittäiset sopimukset)	63 891	96,8 %	-6	158	562	714	15 238	20 999	28 368	64 605	97,9 %
3. Maksut	57 432	87,0 %	3	175	1 878	2 056	15 221	20 477	23 791	59 489	90,1 %
C – Maksattamattomat sitoumukset (B1-B3)	8 250	12,5 %					18	601	5 315	5 934	9,0 %
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)³	339	0,5 %					0	68	499	567	0,9 %

¹ Sisältää yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.

² Negatiiviset määrät vastaavat vapautettuja määrärahoja.

³ Käytettävissä olevat varat sisältävät suoritusvarauksen, joka ei ole käytettävissä ilman neuvoston yksimielistä päätöstä.

⁴ Kokonaismäärärahojen 335 miljoonan euron ero vuoden 2022 lopun tilanteeseen verrattuna johtuu i) 377 miljoonan euron suuruisesta lisäyksestä, joka johtuu EU:n edustustojen palauttamista määristä, joita ei ollut otettu huomioon kokonaisvaroissa vuoden 2022 lopussa, ja ii) -42 miljoonan euron suuruisesta vähennyksestä vuoden 2022 alustavassa ja lopullisessa tilinpäätöksessä ilmoitettuihin määriin nähden. Kohdassa "varat" ilmoitetut määrät liittyvät talousarviotileihin, joihin ei sovelleta tilintarkastustuomioistuimen toimittamaa tilien luotettavuutta koskevaa tarkastusta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n vuoden 2023 tilinpäätöksen ja komission toimittamien lisätietojen perusteella. Luvut eivät sisällä Euroopan investointipankin hallinnoimaa osuutta Euroopan kehitysrahastoista.

09 INTPA-pääosasto määrittää itselleen vuosittain *keskeiset suorituskykyindikaattorit* ja niihin liittyvät tavoitteet, jotka koskevat *moitteetonta varainhoitoa* ja resurssien tehokasta käyttöä. Indikaattorit ja niihin liittyvät tavoitteet kattavat INTPA-pääosaston koko vastualueen, johon kuuluvat EU:n yleinen talousarvio, EKR:t ja EU:n erityisrahastot. INTPA-pääosasto otti vuonna 2023 käyttöön kaksi uutta keskeistä tulosindikaattoria. Ne liittyvät moitteettomaan varainhoitoon ja EU:n varojen tehokkaaseen käyttöön (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

INTPA-pääosaston keskeiset tulosindikaattorit, jotka koskevat ennakkomaksujen oikea-aikaista kirjanpidollista selvittämistä ja varojen vapauttamista sekä käyttämättä jääneiden sitoumusten vähentämistä

INTPA-pääosasto toteutti vuonna 2023 useita yksinkertaistamistoimenpiteitä, joilla vähennetään keskeisten tulosindikaattorien määrää 29:stä 24:ään ja supistetaan niiden soveltamisalaa. Näihin 24 keskeiseen tulosindikaattoriin sisältyi kaksi uutta indikaattoria: Keskeinen tulosindikaattori 7 *ennakkomaksujen selvittämisestä* oikea-aikaisesti ja keskeinen tulosindikaattori 8 *käyttämättä jääneiden varojen oikea-aikaisesta vapauttamisesta*.

Keskeinen tulosindikaattori 7 osoittaa, kuinka monta ennakkomaksulaskua INTPA-pääosasto selvitti kirjanpidollisesti varainhoitoasetuksessa säädettyyn maksumääräaikaan mennessä kunkin sopimustyyppin osalta. INTPA-pääosasto ylitti 85 prosentin tavoitteen koko vastualueellaan. Keskeisen tulosindikaattorin 8 avulla pääosasto mittaa käyttämättä jääneiden varojen oikea-aikaista vapauttamista. Pääosasto ei saavuttanut tavoitetta vapauttaa 85 prosenttia varoista ajoissa, vaan sen tulos oli 83,48 prosenttia yleisen talousarvion osalta ja 81,62 prosenttia EKR:jen osalta. Tämä johtui siitä, että joidenkin sitoumusten voimassaolo päättyi vuoden viimeisinä viikkoina, joten INTPA-pääosastolla ei ollut riittävästi aikaa saattaa sitoumusten vapauttamisprosessia onnistuneesti päätökseen.

Käyttämättä jääneiden maksusitoumusten vähentämistä koskevan keskeisen tulosindikaattorin 9 kohdalla INTPA-pääosasto piti voimassa edellisen vuoden tavoitteen, joka oli 35 prosenttia. Pääosasto saavutti tämän tavoitteen EU:n yleisen talousarvion osalta (39,30 prosenttia) mutta ei EKR:jen osalta (34,04 prosenttia). Tämä johtui siitä, että EKRon tehnyt sopimuksia sellaisten maiden kanssa, jotka ovat viime aikoina kärsineet muun muassa turvallisuusongelmista ja poliittisesta epävakauudesta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhdeksänneestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus

Lausunto

I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

- a) yhdeksänneen, kymmenenneen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätöksen, joka sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman, tilinpäätöksen liitetiedot ja selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2023 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja joka hyväksyttiin 25. kesäkuuta 2024
- b) tilien perustana olevien *toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden* niiden toimien osalta, joita koskeva varainhoito on komission vastuulla².

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

II. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhdeksänneen, kymmenenneen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2023 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2023 sekä toimien *tuloksista*, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta EKR:n varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

² Yhdenteentoista EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 43, 48-50 ja 58 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia EKR:n varoja.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)

Tulot

Lausunto tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta)

III. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31 päivänä joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Menot

Kielteinen lausunto menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IV. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kielteisen lausunnon antamista menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta perustelevassa kohdassa kuvatun seikan merkittävyyden vuoksi, että 31 päivänä joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyjen menojen *virhetaso* on olennainen.

Perustelut lausunnolle

V. Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) *kansainvälisten tilintarkastusstandardien* (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) antamien kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin ja ohjeisiin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kertomuksen kohdassa ”Tarkastajan velvollisuudet”. Tilintarkastustuomioistuin on myös noudattanut riippumattomuusvaatimuksia ja täyttänyt eettiset velvoitteensa eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants) vahvistamien eettisten sääntöjen (Code of Ethics for Professional Accountants) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perustelut kielteiselle lausunnolle menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima *kokonaisvirhetaso*, joka koskee yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n 31. joulukuuta 2023 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyjä menoja, on 8,9 prosenttia. Merkittävässä osassa näitä menoja virhetaso on olennainen (menojen määrä oli 2,7 miljardia euroa vuonna 2023 ja osuus tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta 96 prosenttia). Tämä koskee lähes kaikkia menoja lukuun ottamatta budjettitukea ja hallintomenoja. Tilintarkastustuomioistuimen

havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksytyihin menoihin ovat edellä sanotun perusteella sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

VII. Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa.

Menojäämät

VIII. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilinpäätöksessä esitettyjä menojäämiä, joiden määrät perustuivat pitkälti arvioihin. Komissio arvioi vuoden 2023 lopussa, että ilmoittamatta on vielä 5 074 miljoonaa euroa edunsaajille aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2022 lopussa: 5 427 miljoonaa euroa).

IX. Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka kyseiset menojäämien arviot oli laskettu. Lisäksi se tarkasti otoksen, johon sisältyi 30 yksittäistä *ennakkomaksua* ja 18 kirjattua mutta vielä tarkastamatonta laskua arvioidakseen riskiä siitä, että menojäämätiedot olisi esitetty virheellisesti. Tilintarkastustuomioistuin toteaa toimittamansa tarkastustyön perusteella, että lopulliseen tilinpäätökseen kirjatut menojäämät olivat oikeelliset.

Mahdollinen vaikutus, joka Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisella Euroopan unionista on EKR:jen vuoden 2023 tileihin

X. Yhdistynyt kuningaskunta lakkasi olemasta EU:n jäsenvaltio 1. helmikuuta 2020. Sen jälkeen kun asianomaiset kaksi osapuolta olivat tehneet sopimuksen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (jäljempänä 'erosopimus'), Yhdistynyt kuningaskunta sitoutui pysymään EKR:jen sopimuspuolena siihen asti, että yhdestoista EKR ja kaikki aiemmat, vielä päättämättä olevat EKR:t olisi päätetty. Yhdistynyt kuningaskunta noudattaa samoja yhdennentoista EKR:n perustamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen velvollisuuksia kuin jäsenvaltiot sekä aiemmista EKR:ista aiheutuvia velvollisuuksia kyseisten EKR:jen päättämiseen saakka.

XI. Erosopimuksessa todetaan myös, että mikäli kymmenennen EKR:n tai aiempien EKR:jen piiriin kuuluvista hankkeista peräisin olevia määriä ei ole sidottu tai ne on vapautettu erosopimuksen voimaantulopäivänä, Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta kyseisistä määristä ei käytetä uudelleen. Sama koskee Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta varoista, jotka yhdennessätoista EKR:ssa ovat jääneet sitomatta tai jotka on vapautettu 31. joulukuuta 2023 jälkeen.

XII. Tämän vuoksi, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saadun tuloksen mukaan erosta ei aiheudu raportoitavaa taloudellista vaikutusta EKR:jen vuoden 2023 tileihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. joulukuuta 2023 päivätyt EKR:jen tilit kuvastavat oikein eroprosessin tilannetta tuona ajankohtana.

Toimivan johdon (komissio) velvollisuudet

XIII. Toimiva johto vastaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 310–325 artiklan ja yhdennentoista EKR:n varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja esittämiseen, ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetyissä tiedoissa ei ole *petoksesta* tai virheestä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä. Toimiva johto on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).

XIV. Kun toimiva johto laatii EKR:jen tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Johdon on tuotava tarvittaessa esiin relevantit seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos se aikoo lopettaa rahastot tai lakkauttaa niiden toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

XV. Toimivan johdon vastuulla on valvoa EKR:jen tilinpäätösraportointia.

Tarkastajan velvollisuudet EKR:jen tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XVI. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset, ja antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle *tarkastuslausuma* tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja sääntöjen noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita EKR:jen tilinpäätöksen perusteella tehdään.

XVII. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimitun otoksen.

XVIII. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa (ennakkomaksuja lukuun ottamatta) kaiken tyyppiset maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tarkastetaan, kun *varojen saaja* on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin on hyväksynyt evidenssin ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä, mikä saattaa tapahtua vasta myöhempänä varainhoitovuonna.

XIX. Tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös

- o määritellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen EKR:n tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:n lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärin tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että

petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.

- o saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan *vaikuttavuudesta*.
- o arvioida toimivan johdon soveltamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.
- o tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittykö sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin olennaista epävarmuutta, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä kertomuksessaan lukijan huomio asianomaisiin EKR:jen tilinpäätöksessä esitettyihin tietoihin tai annettava mukautettu lausunto, jos tiedot ovat puutteellisia.
Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tilintarkastusevidenssiin, joka on saatu tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen laatimisajankohtaan mennessä. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että EKR:t eivät pysty jatkamaan toimintaansa.
- o arvioida vuotuisen tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne, sisältö ja liitetiedot sekä se, kuvastaako tilinpäätös oikeellisesti sen perustana olevia toimia ja tapahtumia.

XX. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnittelun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot, mukaan lukien mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XXI. Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä EKR:jen tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista, tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin

kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

5. heinäkuuta 2024

Tony Murphy
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, Rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmät esitetään tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2023 laatiman, EU:n talousarvion toteuttamista koskevan vuosikertomuksen **liitteessä 1.1**. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa samaa tarkastustapaa ja samoja menetelmiä myös EKR:jen tarkastuksessa.

11 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset EKR:jen tilien luotettavuudesta koskevat yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksiä³, jotka komissio⁴ on hyväksynyt, sekä tilinpitäjän vahvistusilmoitusta. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätökset ja tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 28. kesäkuuta 2024. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui rahamääriin ja muihin ilmoitettuihin tietoihin. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita sekä komission esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

³ Asetus (EU) 2018/1877, 38 artikla.

⁴ Asetus (EU) 2018/1877, 38 artiklan 3 kohta.

12 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti toimien sääntöjenmukaisuuden tutkimalla 140 tapahtuman otoksen, joka oli edustava kaiken tyyppisten EKR:jen maksujen osalta. Tähän sisältyi 31 *Afriikka-hätärahastoon* liittyvää tapahtumaa, kolme *Békou-erityisrahastoon* liittyvää tapahtumaa, 87 kaikkiaan 14 EU:n edustuston (Angola, Benin, Fidži, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Norsunluurannikko, Togo ja Uganda) hyväksymää tapahtumaa ja 19 komission päätoimipaikan hyväksymää tapahtumaa. Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapahtumissa virheitä, se analysoi niiden taustalla olevia syitä mahdollisten puutteiden yksilöimiseksi.

13 Tilintarkastustuomioistuin tutki vuodelta 2023 myös

- a) kaikki jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ja otoksen, joka poimittiin muunlaisista tulotapahtumista (esimerkiksi muiden maiden suorittamat yhteisrahoitusosuudet)
- b) järjestelmät, joita INTPA-pääosasto ja EU:n edustustot käyttivät
 - i) ennakkotarkastukset, joita komission henkilöstö ja ulkoiset tarkastajat (komissiolta tai edunsaajilta toimeksiannon saaneina) olivat tehneet ennen maksujen suorittamista, ja ii) seurannan ja valvonnan, erityisesti ulkoisista tarkastuksista ja *jäännösvirhetasoa* koskevasta selvityksestä aiheutuneet jatkotoimet
- c) INTPA-pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessaan* sääntöjenmukaisuudesta antamat tiedot, riskinalaisten määrien arvioinnissa käytettävien menetelmien johdonmukaisuuden sekä tulevat oikaisut ja takaisinperintätoimet ja niiden sisällyttämisen komission *vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*
- d) tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten täytäntöönpanon.

14 Kuten kohdassa **05** todetaan, INTPA- pääosasto panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen avun välineistä, jotka rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta tai EKR:ista. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset vuotuisesta toimintakertomuksesta koskevat INTPA-pääosaston koko vastuualuetta, ei ainoastaan EKR:ja.

Tilien luotettavuus

15 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tilinpäätös ei sisältänyt olennaisia virheellisyyksiä.

16 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2022 vuosikertomuksessaan, että kahdeksannen EKR:n tilinpäätöstä ei ollut saatettu kokonaisuudessaan päätökseen oikea-aikaisesti. Vuonna 2023 komissio suoritti kaikkien kahdeksannen EKR:n kirjanpitosaldojen tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn. Komissio ilmoitti pyrkivänsä yhdeksannen EKR:n päättämiseen. Komissio jatkoi vuonna 2023 yhdeksannen EKR:n toimien ja hankkeiden viimeistelyä. Voimassa oli edelleen kymmenen sopimusta, joiden odotetaan päättyvän vuonna 2024 (sopimusten arvo on yhteensä 102 miljoonaa euroa).

17 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille laskuja ja ennakkomaksutapahtumia testatessaan, että laskujen oikea-aikaisen kirjanpidollisen selvittämisen suhteen oli havaittavissa parannusta. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi, että osa ennakkomaksuista oli jo kolmatta vuotta selvittämättä. Näihin lukeutui yli 300 miljoonan euron määrä, jonka kirjanpidollinen selvitys oli ollut tekemättä jo yli kymmenen vuoden ajan. Komissio ei aina selvittänyt ennakkomaksuja säännöllisesti ottaakseen asianmukaisesti huomioon tosiasialliset määrät, jotka edunsaajien on maksettava takaisin komissiolle. Tilintarkastustuomioistuin ilmoitti vuosina 2022 ja 2023 komissiolle näistä otoksessa havaitsemistaan tapauksista. Komission toimenpiteet kyseisten ongelmien korjaamiseksi eivät tuottaneet odotettuja tuloksia.

18 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jaksotuksen yhteydessä tehtäviä laskelmia läpi käydessään kaksi tapausta (kaikkiaan 30 tarkastetusta tapauksesta), joissa sopimusten täytäntöönpanojaksoja oli jatkettu lisäsopimuksen avulla. Lisäsopimus oli allekirjoitettu raportointipäivämäärän jälkeen mutta ennen alustavan tilinpäätöksen toimittamista tilintarkastustuomioistuimelle. Komissio ei ollut ottanut näitä lisäyksiä huomioon laskeessaan jaksotusta koskevia arvioita. Tämä johti velkojen katkon yliarviointiin tuloslaskelmassa (vaikkei kuitenkaan olennaiseen virheellisyyteen) ja vastaavasti ennakkomaksuja koskevien erien aliarviointiin taseessa.

Toimien sääntöjenmukaisuus

Tulot

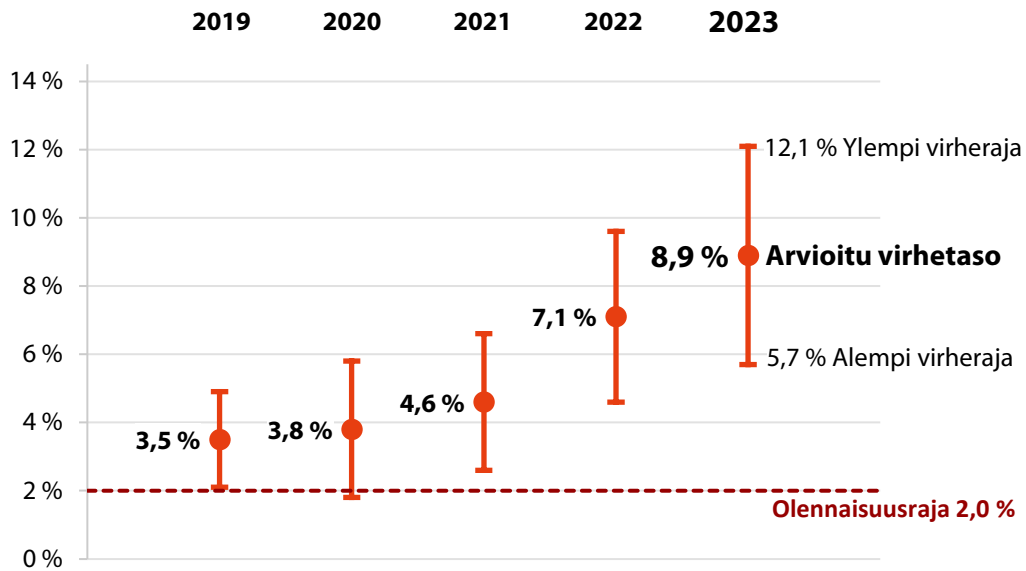
19 Tulotapahtumien virhetaso ei ole olennainen.

Menot

20 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena oli 140 tapahtumaa, joista 62 tapahtumassa (eli 44,3 prosentissa) oli virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 52 virheen perusteella, että virhetaso on 8,9 prosenttia (ks. [kaavio 3](#)).

Kaavio 3 – Tapahtumatarkastusten tulokset

Arvioitu virhetaso



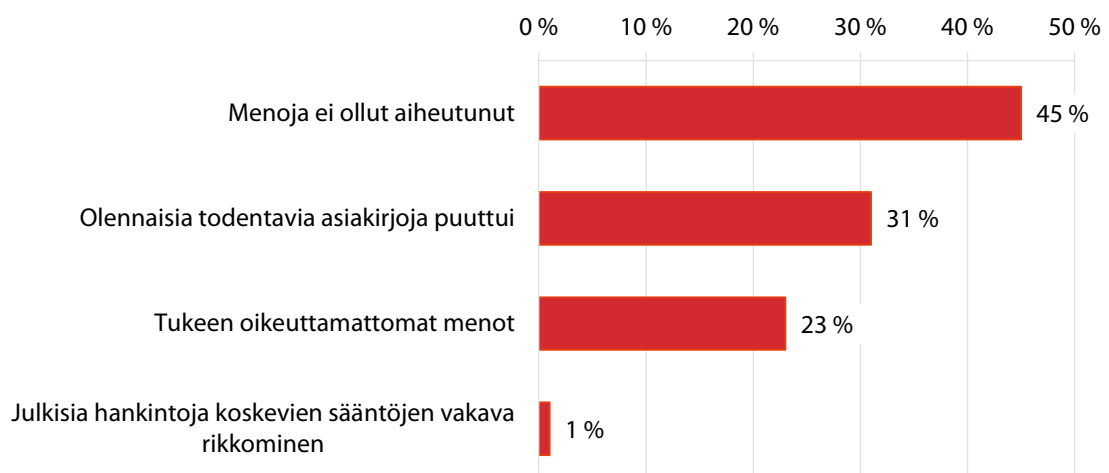
Otoksen koko (tapahtumat)

2019	2020	2021	2022	2023
140	140	140	140	140

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

21 Kaaviossa 4 esitetään erityyppisten virheiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 osalta arvioimaan virhetasoon.

Kaavio 4 – Erityyppisten virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

22 *Laatikossa 2* annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen kvantitatiivisesti määrittämistä virheistä.

Laatikko 2

Menot eivät olleet tosiasiaassa aiheutuneet: ennakkomaksut hyväksyttiin liian suurina

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 2,3 miljoonan euron laskun, joka liittyi erään kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn *rahoitusosuussopimukseen*. Sopimuksen täytäntöönpanossa sovellettiin *välillistä hallinnointia*, ja EU rahoitti sen kokonaan.

Tarkastettu lasku liittyi kulujen kirjanpidolliseen selvittämiseen. Selvittämisen perustana oli käytetty rahoituskertomusta, jonka kansainvälinen järjestö oli toimittanut 15. huhtikuuta 2023 asti jatkuneen kauden osalta.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksessaan, että kyseiseen rahoituskertomukseen sisältyi 1,8 miljoonan euron määrä ennakkomaksuja, joita ei pidetä aiheutuneina kuluina eikä näin ollen tukikelpoisina.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio ei ollut toteuttanut riittäviä valvontamenettelyitä lieventääkseen riskiä tukeen oikeuttamattomien menojen hyväksymisestä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 14 tapahtuman yhteydessä samankaltaisia virheitä.

Olenaisia todentavia asiakirjoja puuttui urakkasopimuksen yhteydessä

Komissio teki erään kansainvälisen järjestön kanssa rahoitusosuussopimuksen Somalian instituutioiden valmiuksien parantamiseksi elintarvikkeiden, ravitsemuksen, toimeentulon sekä veden ja maanomistuksen turvaamista koskevilla aloilla. Sopimuksen arvo oli kaksi miljoonaa euroa, ja EU rahoitti sen kokonaan.

Hankkeessa muun muassa teetettiin rakennusta ympäröivän muurin ja konferenssitalon korjaustöitä alihankintana paikallisella rakennusyriyksellä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näiden töiden alkuperäisen *välimaksun*, joka oli määrältään 33 000 euroa. Valvova insinööri oli antanut välimaksutodistuksen, jossa vahvistetaan töiden loppuun saattaminen, mutta edunsaaja ei ollut liittänyt tähän todistukseen olennaisia todentavia asiakirjoja töiden tosiasiallisesta edistymisestä (kuten yksityiskohtainen määrälaskelma ja valvojan laatimat mittauskaavakkeet). Tilintarkastustuomioistuin katsoo tällä perusteella, että 33 000 euron määrä ei ollut tukikelpoinen.

Hankkeeseen kirjattu tukeen oikeuttamaton arvonlisävero (alv)

Komissio allekirjoitti erään kansainvälisen järjestön kanssa rahoitusosuussopimuksen toimesta, jolla parannetaan pienviljelijöiden selviytymiskykyä, kestäväää tuotantoa sekä elintarvike- ja ravitsemusturvaa. Toimen kokonaiskustannukset olivat 6,6 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 5,5 miljoonaa euroa.

Kansainvälinen järjestö osti 18 moottoripyörää toimen toteuttamista varten ja laskutti hankkeelta 24 113 euron määrän, joka sisälsi 2 961 euroa arvonlisäveroa. Vähennyskelpoista arvonlisäveroa ei katsota tukikelpoiseksi menoksi, joten sitä ei olisi pitänyt kirjata hankkeen kuluiksi.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuuden tapahtuman yhteydessä samankaltaisia virheitä.

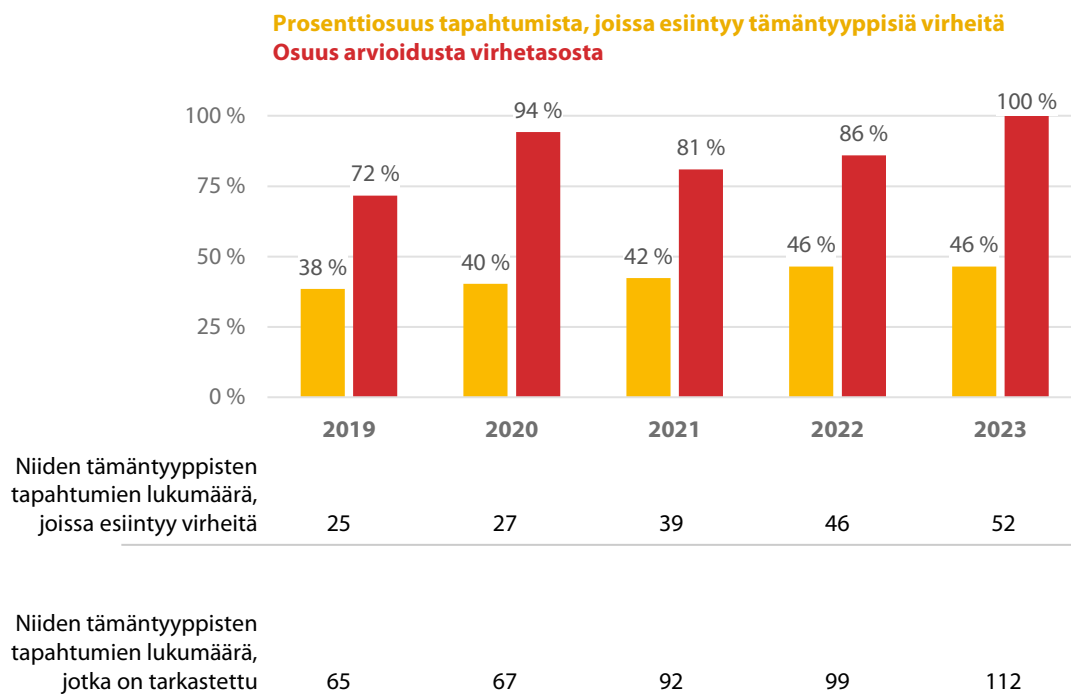
Tukeen oikeuttamat menot: kaikki ilmoitetut kulut eivät sisältyneet sopimukseen

Komissio teki Ugandassa toimivan kansainvälisen järjestön kanssa valtuutusopimuksen, jolla edistettiin yksityisen sektorin investointeja kaupallisiin viljelymetsiin avustusten ja *teknisen tuen* avulla. Sopimuksen kokonaiskustannukset olivat 16 040 000 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 16 miljoonaa euroa.

Tarkastaessaan tämän valtuutusopimuksen puitteissa ilmoitettuja menoja tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat poimivat otokseensa teollisuuskoneiden hankintaan liittyvän kustannuserän, jonka arvo oli yhteensä 27 256 euroa. Lasku kattoi rahti-, asennus-, koulutus- ja myynninjälkeispalvelun kustannukset. Laskuun sisältyi kuitenkin myös myynnin jälkeinen lisäpalvelu, jonka arvo oli 9 399 euroa ja jota ei alun perin mainittu kansainvälisen järjestön ja tavarantoimittajan välisessä sopimuksessa. Lisäpalvelua ei myöskään mainittu tilauksessa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tällä perusteella, että 9 399 euron määrä ei ollut tukikelpoinen.

23 Vuonna 2023 kaikki tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet* esiintyivät työsuunnitelmiin ja avustuksiin liittyvissä tapahtumissa sekä edunsaajamaiden, kansainvälisten järjestöjen ja jäsenvaltioiden virastojen kanssa tehtyihin rahoitusosuus- ja valtuutus sopimukseen liittyvissä tapahtumissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 112 tapahtumaa, jotka kuuluivat näihin eniten virheitä sisältäviin tapahtumatyyppisiin. Tapahtumista 52:aan liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 100 prosenttia (ks. *kaavio 5*). Kolmeen kymmeneen kahteen tapahtumaan liittyi toistuvia virheitä, joissa oli esimerkiksi kyse aiheutuneina kuluina ilmoitetuista ennakkomaksuista, *välillisistä kustannuksista*, jotka oli ilmoitettu *välittöminä kustannuksina*, tai tukeen oikeuttamattomasta arvonlisäverosta (*laatikossa 2* annetaan joitakin esimerkkejä).

Kaavio 5 – Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä sisältävät tapahtumat, jotka liittyvät työsuunnitelmiin, avustuksiin sekä rahoitusosuus- ja valtuutus sopimukseen, 2019–2023



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

24 Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä kymmenessä tapauksessa komissiolla oli virheen estämiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavat tiedot ennen menon hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt asianmukaisesti kaikkea käytettävissään olevaa tietoa, arvioitu virhetaso olisi ollut 3,0 prosenttiyksikköä alhaisempi.

25 Pilariarvioitujen organisaatioiden (kansainväliset järjestöt ja valtion virastot) kanssa tehtyihin välillisesti hallinnoituihin sopimuksiin liittyvistä 76 tapahtumasta 38:ssa esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 7,0 prosenttiyksikköä. Tällaisten sopimusten osalta komissio hyväksyy menot rahoituskertomuksen ja johdon vahvistuslausuman perusteella. Johdon vahvistuslausuma on pilariarvioinnin läpikäyneen organisaation oma vakuutus siitä, että toimitetut taloudelliset tiedot ovat täydelliset ja paikkansapitävät ja ne on esitetty asianmukaisesti ja sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden mukaisesti.

26 Kaikkiaan 52 tapahtumasta, jotka sisälsivät kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, 12 tapahtumaan – joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 1,6 prosenttiyksikköä – oli kohdistettu tarkastus tai niitä koskevat menot oli tarkastettu. INTPA-pääosaston valvontajärjestelmä perustuu ennakkotarkastuksiin, joissa arvioidaan menojen tukikelpoisuus ennen sopimuksentekoa ja menojen hyväksymistä. Komissio esitti tarkastuskertomuksissa/menojen tarkastusta koskevissa kertomuksissa tietoja toteutetusta tarkastustyöstä. Tilintarkastustuomioistuim ei kuitenkaan voinut näiden tietojen perusteella arvioida kaikissa tapauksissa, olisiko virheet voitu havaita ja korjata kyseisten ennakkotarkastusten avulla. Kertomukset eivät kata ilmoitettuja menoja sataprosenttisesti. Ne eivät myöskään ole aina niin yksityiskohtaisia, että niiden avulla olisi mahdollista vahvistaa, kuuluivatko kertomuksia varten poimittuihin otoksiin ne tapahtumat, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä.

27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 13 tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia *säännöksiä* (mutta näillä tapauksilla ei ollut välitöntä taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon). Niissä oli kyse esimerkiksi *julkisista hankinnoista*, täydentävien pilariarviointien tekemättä jättämisestä, tai ennakkomaksuvakuuksien puuttumisesta. *Laatikossa 3* annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä.

Laatikko 3

Valinta- ja sopimuksetekoperusteet puuttuivat tarjouspyyntöasiakirjoista

Komissio allekirjoitti erään kansalaisjärjestön kanssa avustussopimuksen Mosambikissa toteutettavasta hankkeesta, jonka tarkoituksena oli vahvistaa koulutusalan valmiuksia ja parantaa koulutuksen saatavuutta maassa. Sopimuksen arvo oli 900 000 euroa, ja EU rahoitti sen kokonaisuudessaan.

Kansalaisjärjestö päätti ostaa auton toimintaansa varten. Se käynnisti hankintamenettelyn, mutta hankintailmoitus ei sisältänyt teknisiä ja taloudellisia valintaperusteita eikä myöskään hankintasopimuksen tekoperusteita. Se ei näin ollen noudattanut avoimuusvaatimuksia. Arviointikomitea ei myöskään tehnyt sopimusta alhaisimman hinnan tarjonneen tarjoajan kanssa. Kansalaisjärjestön toimittamien todentavien asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista tehdä päätelmiä siitä, oliko sopimus tehty kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa ja oliko tapahtumassa näin ollen yksi sääntöjenmukaisuuteen liittyvä ongelma lisää.

28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi menoalaa, joilla tapahtumat ovat maksuehdoista johtuen vähemmän alttiita virheille. Nämä alat ovat i) budjettituki ja ii) kansainvälisten järjestöjen toteuttamat usean rahoittajan hankkeet, joihin sovelletaan niin kutsuttua *nimellistä lähestymistapaa*. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2023 kaksi budjettitukeen liittyvää tapahtumaa ja 14 kansainvälisten järjestöjen hallinnoimaa nimelliseen lähestymistapaan perustuvaa hanketta. Talousarvion toteuttamista koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 vuosikertomuksen *yhdeksännen luvun* kohdissa **9.13** ja **9.14** annetaan lisätietoja budjettituesta ja nimellisestä lähestymistavasta.

29 Aiempien vuosien tapaan osa kansainvälisistä järjestöistä toimitti tilintarkastustuomioistuimen pyytämät asiakirjat viipeellä, mikä puolestaan viivästytti tilintarkastustuomioistuimen työn suorittamista. Kyseiset järjestöt myönsivät vain rajoitetun pääsyn asiakirjoihin (niihin annettiin esimerkiksi vain lukuoikeus), mikä vaikeutti tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen suunnittelua, toteuttamista ja laadunvalvontaa. Nämä vaikeudet jatkuivat huolimatta siitä, että komissio yritti ratkaista ongelmat pitämällä jatkuvasti yhteyttä asianomaisiin kansainvälisiin järjestöihin (ks. *liite III*).

Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

30 Edellisten vuosien tapaan INTPA-pääosasto julkaisi toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on kohdentaa toimia pääosaston valvontajärjestelmän täytäntöönpanossa havaittuihin puutteisiin. Vuosina 2021 ja 2022 tilintarkastustuomioistuin raportoi, että vuosien 2020 ja 2021 toimintasuunnitelmat olivat edistyneet tyydyttävästi (ks. *liite II*).

31 Huhtikuuhun 2024 mennessä vuoden 2021 toimintasuunnitelman täytäntöönpanotilanne oli parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Komissio oli saattanut päätökseen vielä yhden toimen (C5), jolloin päätökseen saatettujen toimien kokonaismäärä nousi viiteen. Kolme toimea oli edelleen kesken. INTPA-pääosasto lisäsi toimien määrää myös vuoden 2022 toimintasuunnitelmassaan, tällä kertaa kymmeneen. Neljä toimea oli saatu päätökseen ja kuusi oli vielä kesken.

32 Vuoden 2023 toimintasuunnitelma koostuu 13 toimesta, joihin lukeutuvat seuraavat neljä uutta toimea: i) vahvistetaan budjetoitujen toimintakulujen kohtuullisuutta koskevaa analyysiä ja asiakirja-aineistoa, ii) pannaan täytäntöön Euroopan kestävän kehityksen rahastoa (EKKR) koskevassa komission sisäisen tarkastuksen kertomuksessa esitetyt suositukset, iii) tarkistetaan, että päättyneiden EKR:jen kirjanpitosaldot tarkastetaan ja hyväksytään oikea-aikaisesti, ja iv) parannetaan ennakkotarkastuksia koskevia ohjeita. Huhtikuuhun 2024 mennessä viisi toimea oli saatu päätökseen ja kahdeksan oli edelleen kesken (ks. *liite II*).

Vuoden 2023 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

33 INTPA-pääosasto teetti vuonna 2023 kahdennentoista jäännösvirhetasoa koskevan selvityksensä ulkopuolisella toimeksisaajalla. Selvityksen tarkoituksena on arvioida INTPA-pääosaston koko vastuualan osalta niiden virheiden määrä, joita ei ollut ehkäisty tai havaittu ja korjattu pääosaston hallinnon tarkastusten yhteydessä, jotta voidaan tehdä johtopäätöksiä kyseisten tarkastusten vaikuttavuudesta. Selvityksellä on tärkeä merkitys, kun pääjohtaja laatii tarkastuslausumaa. Lisäksi se otetaan huomioon esitettäessä *ulkoisiin toimiin* liittyviä sääntöjenmukaisuustietoja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

34 Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys ei ole *varmennustoimeksianto* eikä tarkastus, vaan se perustuu jäännösvirhetasoa koskevaan menetelmään ja käsikirjaan, jotka INTPA-pääosasto on toimittanut. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa EKR:ja koskevissa vuosikertomuksissa⁵ on jo kuvattu sellaisia selvityksiin liittyviä rajoituksia, jotka ovat saattaneet johtaa jäännösvirhetason aliarviointiin. Vuoden 2023 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen yhteydessä INTPA-pääosasto poimi 480 tapahtuman otoksen, kuten aiempina vuosina (eräiden otokseen valittujen tapahtumien arvo oli suurempi kuin *otantaväli*, ja siksi lopullisen otoksen koko oli 413). Selvityksessä arvioitiin kokonaisjäännösvirhetasoksi 0,97 prosenttia, eli se oli alle komission asettaman kahden prosentin *olennaisuusrajan* kahdeksantena peräkkäisenä vuonna.

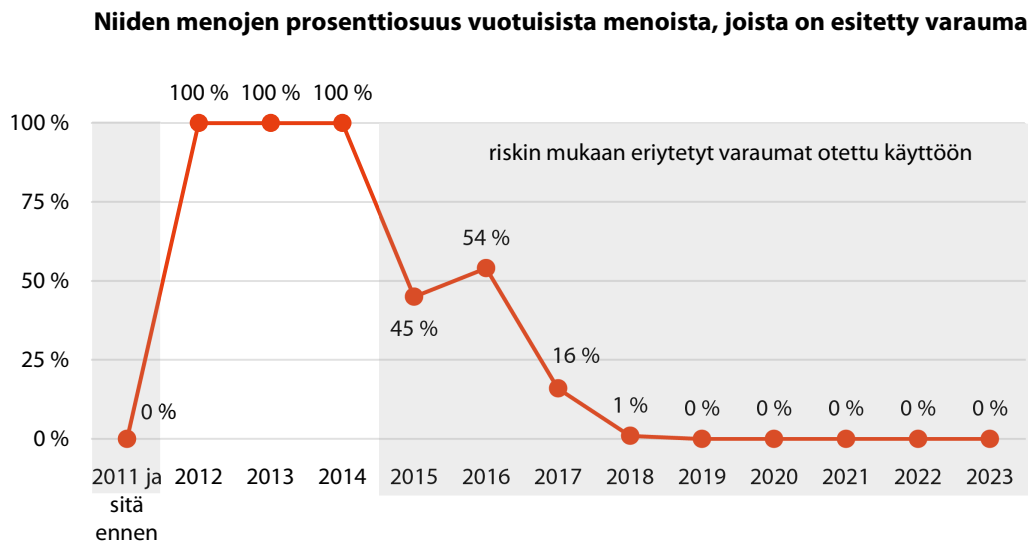
35 Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi muun muassa, että jäännösvirhetasoa koskeva menetelmä mahdollistaa sen, että toimeksisaaja luottaa täysin INTPA-pääosaston suorittamien hallinnon tarkastusten tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin on edelleen sitä mieltä, että tukeutuminen muiden tarkastajien työhön on vastoin jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tarkoitusta, joka on niiden virheiden määrän arviointi, joita ei ollut ehkäisty tai havaittu ja korjattu INTPA-pääosaston hallinnon tarkastusten yhteydessä. Silloin kun nämä aiemmat tarkastukset on tehty Euroopan komission ja Yhdistyneiden kansakuntien välisen *rahoituksesta ja hallinnosta tehdyn puitesopimuksen (FAFA)* nojalla, toimeksisaaja ei aina pysty suorittamaan lisää aineistotarkastuksia, koska FAFA-sopimus rajoittaa komission tarkastusoikeuksia.

Vuoden 2023 toimintakertomusta koskeva tarkastus

36 Vuoden 2023 toimintakertomuksessa esitettyyn pääjohtajan tarkastuslausumaan ei sisältynyt *varaumia*. INTPA-pääosasto on vuodesta 2018 alkaen supistanut varaumien laajuutta (eli niiden kattamaa osuutta menoista) merkittävästi, ensin 16 prosentista yhteen prosenttiin ja myöhemmin nolnaan. *Kaaviosta 6* ilmenee vuosien 2011–2023 toimintakertomuksissa esitettyjen varaumien kattama osuus vuosittaisista menoista.

⁵ EKR:jen vuosikertomukset vuosilta 2017, 2018, 2019 ja 2020 .

Kaavio 6 – INTPA-pääosaston vuosien 2011–2023 toimintakertomuksissa esittämät varaukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin INTPA-pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa 2011–2023 esitettyjen tietojen perusteella.

37 INTPA-pääosasto arvioi riskinalaisen kokonaismäärän olleen maksamishetkellä 75,2 miljoonaa euroa (1,05 prosenttia vuoden 2023 menoista) ja ohjelmien päättämishetkellä 63,9 miljoonaa euroa (0,89 prosenttia vuoden 2023 menoista). INTPA-pääosasto arvioi, että sen tulevana vuosina tekemien tarkistusten yhteydessä maksamishetken riskinalaisesta määrästä oikaistaan aikaisempien tietojen perusteella 11,3 miljoonaa euroa (15 prosenttia). Tätä määrää kutsutaan *oikaisukapasiteetiksi*. Komissio ilmoitti, että kyseisestä arvioidusta määrästä oli tosiasiallisesti tehty oikaisu 5,3 miljoonan euron osalta vuonna 2023. Tilintarkastustuomioistuin testasi 62,7 prosenttia mainitusta oikaistusta määrästä (3,3 miljoonaa euroa) ja havaitsi, että 0,7:ää miljoonaa euroa ei olisi pitänyt ilmoittaa toteutetuksi oikaisukapasiteetiksi.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

38 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että EKR:jen taloudellinen asema sekä toimien tulokset, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset päätyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n 31. joulukuuta 2023 päätyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein EKR:n varainhoitoasetuksen säännösten ja kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

39 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että 31. joulukuuta 2023 päätyneen varainhoitovuoden osalta

- a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen
- b) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat **21–30**). Tilintarkastustuomioistuin arvioi tapahtumatarkastustensa perusteella virhetasoksi 8,9 prosenttia.

Aiempien suositusten seuranta

40 *Liitteessä III* esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2020 vuosikertomuksessa esitettyjä kolmea suositusta. Komissio oli pannut yhden suosituksen täytäntöön kokonaisuudessaan ja yhden suosituksen joiltakin osin. Yhden suosituksen osalta komissio ei ollut ryhtynyt lainkaan toimiin.

41 Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös kaksi suositusta EKR:ja koskevasta vuoden 2021 vuosikertomuksesta sekä yhden EKR:ja koskevaan vuoden 2022 vuosikertomukseen sisältyvän suosituksen, jotka edellyttivät välittömiä toimia. Komissio oli pannut vuoden 2021 kaksi suositusta täytäntöön joiltakin osin ja vuoden 2022 vuosikertomuksessa annetun suosituksen kokonaisuudessaan (ks. *liite III*).

Suosituksset

42 Tilintarkastustuomioistuin palaa suosituksiin, jotka se antoi komissiolle vuosien 2018 ja 2020 vuosikertomuksissaan kansainvälisistä järjestöistä. Suositukset koskivat tilintarkastustuomioistuimen mahdollisuutta perehtyä asiakirjoihin, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi SEUT-sopimuksen mukaisesti. Vuodelta 2023 tekemiensä havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseiset suositukset ovat edelleen erittäin ajankohtaisia.

43 Tilintarkastustuomioistuin antaa mainitun seurantatarkastuksen ja vuotta 2023 koskevien havaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Suositus 1 – Otetaan jaksotusta koskevia arvioita laskettaessa huomioon muutokset, jotka on tehty sopimukseen raportointikauden jälkeen

Kun komissio laskee jaksotusarvioita alustavaa tilinpäätöstä laatiessaan, sen olisi otettava huomioon muutokset, jotka on tehty sopimukseen raportointikauden päättymisen jälkeen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 tilinpäätöksestä alkaen

Suositus 2 – Vahvistetaan tarkastuksia ennen maksujen suorittamista

Komission olisi tehtävä perusteellisempia tarkastuksia, jotta vältetään virheet, jotka liittyvät aiheutuneina kuluina ilmoitettuihin ennakkomaksuihin, välittöminä kustannuksina ilmoitettuihin välillisiin kustannuksiin ja tukeen oikeuttamattomaan arvonlisäveroon.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä

Suositus 3 – Toteutetaan toimenpiteitä, joilla parannetaan valvontajärjestelmiä pilariarvioituille organisaatioille suoritettujen ennakkomaksujen selvittämisen osalta

Komission olisi pilariarvioituille organisaatioille suoritettuja ennakkomaksuja selvittäessään tehostettava valvontatoimia, jotta rahoituskertomuksissa aiheutuneina menoina ilmoitetut ennakkomaksut voidaan tunnistaa ja hylätä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä

Hankkeiden tulosindikaattoreiden arviointi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikana

44 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin arvioi osana tarkastuskäyntejään myös tulosindikaattoreiden saavuttamista hankkeissa, jotka olivat joko päättyneet tai päättyvässä pian. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena oli esittää *tuloksellisuus*näkökohtia koskevia huomautuksia, jotka ulottuvat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta pidemmälle. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioinnissaan muun muassa *tuotos*- ja tulosindikaattoreihin sekä hanketuloksiin.

45 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa tuli esiin tapauksia, joissa rahoitusta oli käytetty vaikuttavasti hanketavoitteiden edistämiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa EU:n varoja oli menetetty hankkeen tehottoman organisoinnin vuoksi tai joissa poliittisen tahdon sekä paikallisten sidosryhmien välisen viestinnän ja koordinoinnin puute oli vaikuttanut kielteisesti hankkeiden tuloksiin – ks. [laatikko 4](#).

Laatikko 4

Esimerkkejä tuloksellisuuteen liittyvistä havainnoista

a) EU:n varoja menetettiin tehottomien hankejärjestelyjen vuoksi

Komissio allekirjoitti erään kansainvälisen järjestön kanssa avustussopimuksen, jolla pyritään parantamaan haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien sosiaalista suojelua eräässä Afrikan maassa. Yksi hankkeen osa-alue oli varojen siirto, jonka tarkoituksena oli auttaa alle 5-vuotiaiden lasten ravitsemuksellisten tarpeiden tyydyttämisessä. Varojen siirrot tehtiin lasten laillisten huoltajien (joko edunsaajien äitien tai isoäitien) pankkitileille. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otokseensa sisältyneet tilien perustana olevat erät ja havaitsi, että osaa kyseisille pankkitileille siirretyistä varoista ei koskaan nostettu. Tämä tarkoittaa sitä, että varat eivät tavoittaneet tarkoitettuja vastaanottajia eikä niillä saavutettu odotettuja tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi paikan päällä käytyjen keskustelujen perusteella, että osa näistä käyttämättä jääneistä varoista oli tileillä, joiden haltijat olivat kuolleet. Kansallisessa lainsäädännössä ei sallita varojen palauttamista sen jälkeen, kun ne on siirretty laillisen holhoojan pankkitilille. Käytössä olevien hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus estää muita sukulaisia nostamasta varoja. Näin ollen osa EKR:n rahoituksesta tosiasiasa menetettiin eikä niiden suunniteltua tarkoitusta saavutettu.

- b) Poliittisen tahdon puute ja heikko viestintä paikallisten sidosryhmien välillä vaikuttivat hankkeiden tuloksiin.

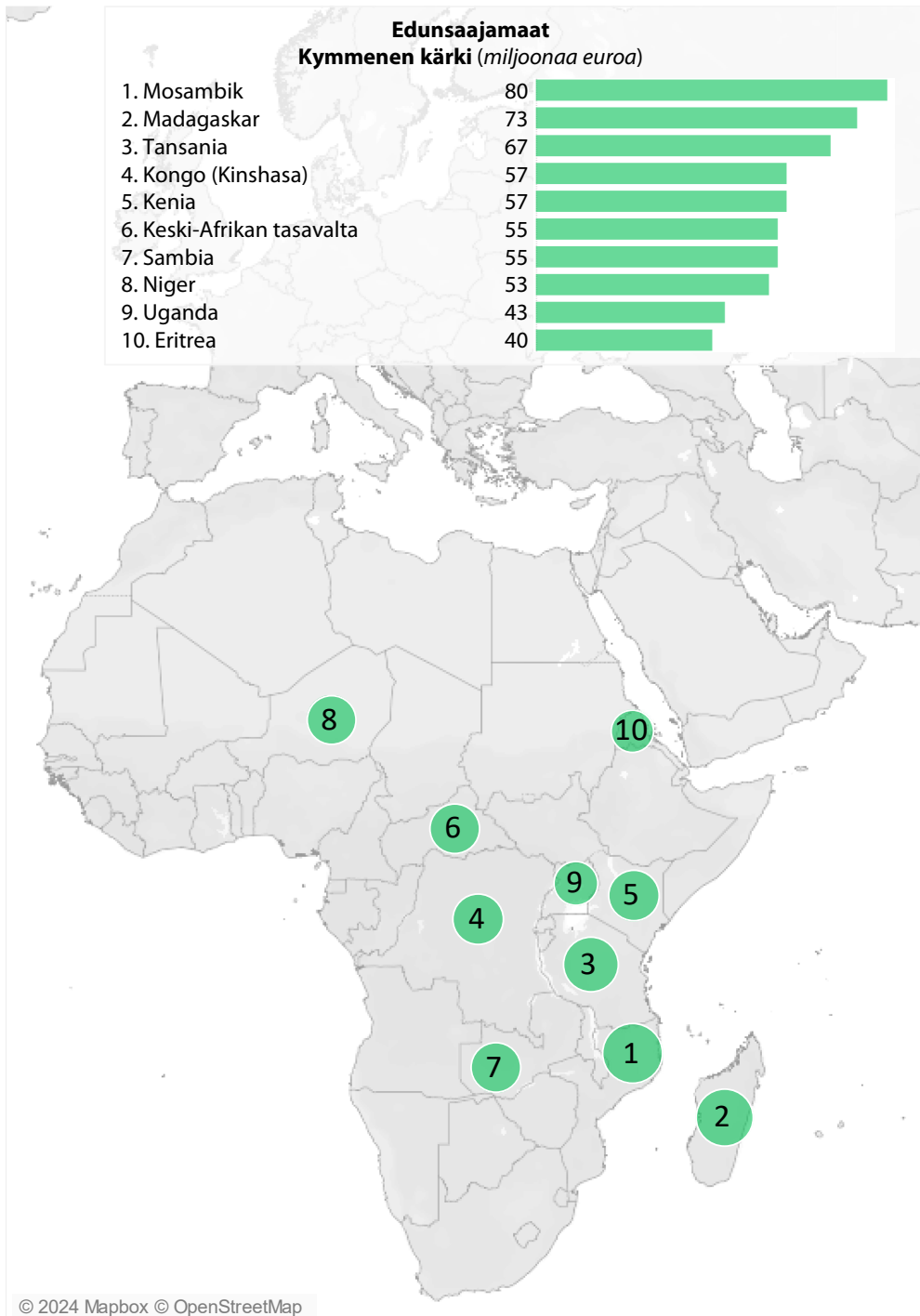
Komissio teki erään konsulttiyrityksen kanssa 285 000 euron arvoisen palvelusopimuksen, jonka tarkoituksena oli maatalouden seuranta- ja arviointijärjestelmien vahvistaminen eräässä Afrikan maassa. Nämä tavoitteet oli tarkoitus saavuttaa parantamalla paikallisviranomaisten valmiuksia kerätä, analysoida ja raportoida maataloustietoja. Hankkeen päättymiseen mennessä sen määrärahoja oli lisätty 405 000 euroon ja hankkeen kesto oli pidennetty 18 kuukaudesta 34 kuukauteen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynti vahvisti, että hankkeen täytäntöönpanoon olivat vaikuttaneet poliittisen tahdon ja sitoutumisen puute yhdessä ministeriössä sekä heikko viestintä eri ministeriöiden välillä. Tällainen koordinoinnin puute vaikutti kielteisesti hankkeen tuloksiin.

Liitteet

Liite I – EKR:n maksut tärkeimmille edunsaajamaille: Afrikka, Tyynenmeren alue ja Karibian alue

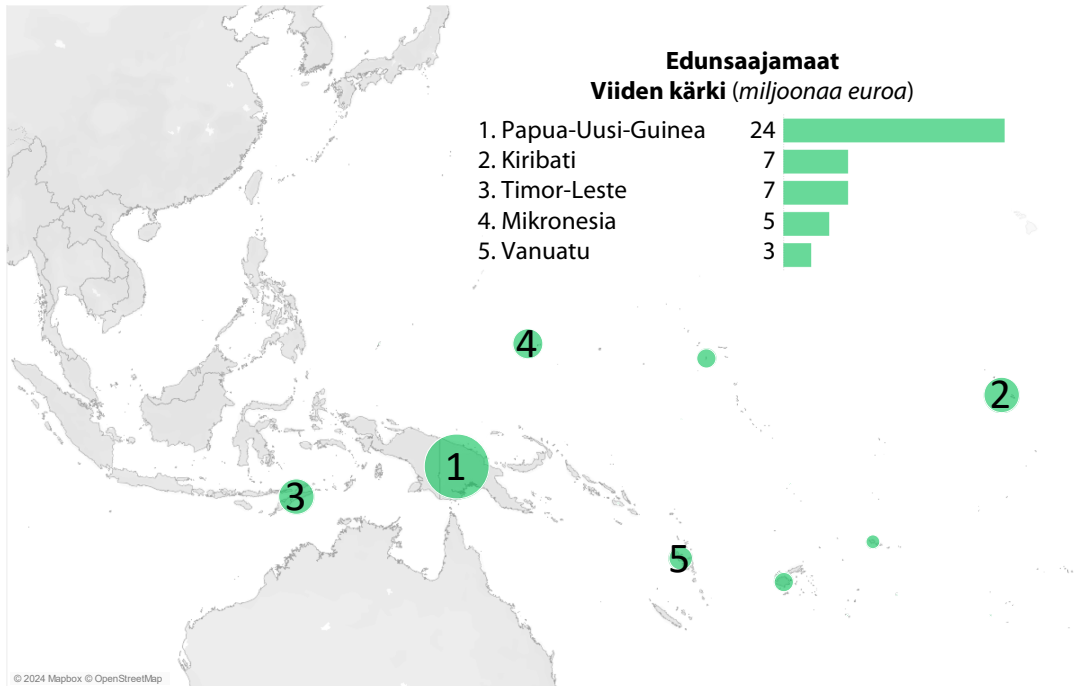
Euroopan kehitysrahaston maksut – Afrikka



Lähde: Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttöluva Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

<i>Kymmenen edunsaajamaan kärki (miljoonaa euroa)</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Mosambik	104	Somalia	219	Senegal	141	Nigeria	119
Sudan	100	Kongo (Kinshasa)	109	Burkina Faso	141	Mali	103
Uganda	60	Tansania	101	Benin	116	Burkina Faso	94
Kongo (Kinshasa)	57	Uganda	84	Mosambik	114	Etiopia	91
Sambia	56	Niger	81	Nigeria	104	Kongo (Brazzaville)	91
Malawi	51	Malawi	79	Niger	104	Nigeria	91
Tšad	48	Mosambik	74	Ghana	100	Malawi	87
Tansania	48	Sudan	70	Tšad	95	Tansania	71
Burundi	48	Nigeria	66	Kongo (Kinshasa)	93	Uganda	64
Kenia	48	Kenia	65	Uganda	90	Ruanda	60

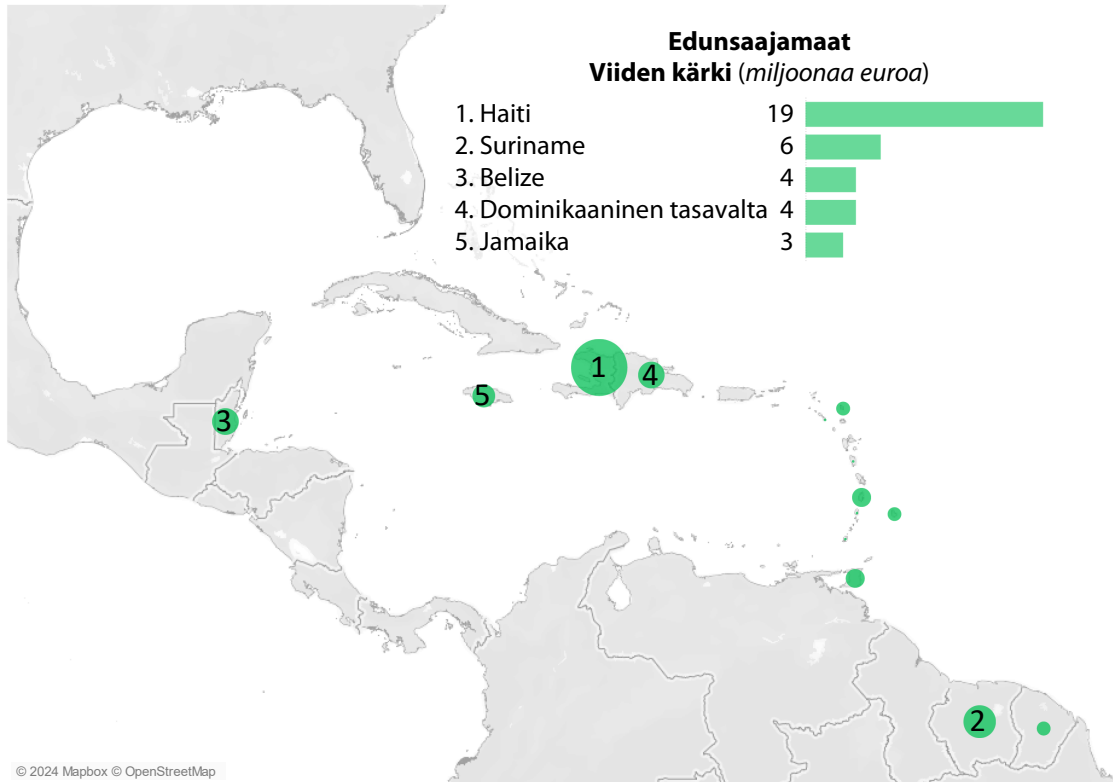
Euroopan kehitysrahaston maksut – Tyynenmeren alue



Lähde: Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttöluva Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

<i>Viiden edunsaajamaan kärki (miljoonaa euroa)</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Papua-Uusi-Guinea	23	Papua-Uusi-Guinea	29	Itä-Timor	19	Papua-Uusi-Guinea	14
Itä-Timor	11	Itä-Timor	9	Vanuatu	12	Uusi Kaledonia	13
Fidži	5	Vanuatu	6	Fidži	11	Ranskan Polynesia	11
Vanuatu	4	Fidži	5	Papua-Uusi-Guinea	10	Itä-Timor	7
Kiribati	4	Marshallinsaaret	3	Salomonsaaret	8	Salomonsaaret	4

Euroopan kehitysrahaston maksut – Karibia



Lähde: Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttöluupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

Viiden edunsaajamaan kärki (miljoonaa euroa)							
2022		2021		2020		2019	
Haiti	18	Haiti	47	Haiti	76	Haiti	35
Jamaika	7	Jamaika	11	Jamaika	23	Dominikaaninen tasavalta	19
Dominikaaninen tasavalta	6	Guyana	8	Dominikaaninen tasavalta	15	Jamaika	10
Belize	3	Belize	7	Guyana	10	Dominica	9
Dominica	3	Dominikaaninen tasavalta	6	Suriname	3	Curaçao	7

Liite II – Toimintasuunnitelmien täytäntöönpanotilanne


Vuoden 2021 toimintasuunnitelma			
A.1	Yksinkertaistetaan ja selkeytetään avustuksiin liittyviä menettelyjä ja sopimusehtoja.		Täytäntöönpano käynnissä
B.1	Jatketaan ja vahvistetaan yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa virheiden vähentämiseksi kestäväällä tavalla.		Pantu täytäntöön
B.2	Puututaan sisäisen tarkastuksen osaston (IAS) tekemässä ulkoisen toiminnan pilariarviointia koskevassa tarkastuksessa havaittuihin korkeisiin riskeihin (uusi toimi).		Pantu täytäntöön
C.1	Selkeytetään ja edistetään tulosperusteisen rahoituksen käyttöä.		Täytäntöönpano käynnissä
C.2	Parannetaan jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen menetelmää sekä selvitystä varten laadittua käsikirjaa.		Pantu täytäntöön
C.3	Kohdistetaan toimia puutteisiin, joiden seurauksena ennakkomaksut hyväksytään liian suurina.		Täytäntöönpano käynnissä
C.4	Arvioidaan tehtävämäärityksien käyttö menotarkastuksissa.		Pantu täytäntöön
C.5	Jaetaan tietoja usein esiintyvistä virheistä asiaankuuluvien valvonta-alan sidosryhmien kanssa (uusi toimi).		Pantu täytäntöön
Vuoden 2022 toimintasuunnitelma			
A.1	Yksinkertaistetaan ja selkeytetään avustuksiin liittyviä menettelyjä ja sopimusehtoja.		Täytäntöönpano käynnissä
B.1	Jatketaan ja vahvistetaan yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa virheiden vähentämiseksi kestäväällä tavalla.		Pantu täytäntöön
C.1	Selkeytetään ja edistetään tulosperusteisen rahoituksen käyttöä.		Täytäntöönpano käynnissä
C.2	Kohdistetaan toimia puutteisiin, joiden seurauksena ennakkomaksut hyväksytään liian suurina.		Täytäntöönpano käynnissä
C.3	Vahvistetaan menotarkastuksia koskevaa tehtävämääritystä. (Perustuu vuoden 2021 toimintasuunnitelmaan/C4)		Täytäntöönpano käynnissä




C.4	Jaetaan tietoja usein esiintyvistä virheistä asiaankuuluvien valvonta-alan sidosryhmien kanssa (perustuu vuoden 2021 toimintasuunnitelmaan/C5).	●	Pantu täytäntöön
C.5	Parannetaan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksissa ja jäännösvirhetasoa koskevissa selvityksissä esitettyjen havaintojen seurantaa.	●	Pantu täytäntöön
C.6	Vahvistetaan valvontamenettelyjä laadittaessa rahoitussopimuksia budjettitukitoimia varten.	●	Pantu täytäntöön
C.7	Lujitetaan ennen sopimusten allekirjoittamista tehtäviä oikeusperustan tarkistuksia.	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.8	Muistutetaan kumppaneita siitä, että niiden on täytettävä velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle, jos vastapuolten todetaan olevan poissulkemistilanteessa (uusi toimi).	●	Täytäntöönpano käynnissä
Vuoden 2023 toimintasuunnitelma			
A.1	Yksinkertaistetaan ja selkeytetään avustuksiin liittyviä menettelyjä ja sopimusehtoja.	●	Täytäntöönpano käynnissä
B.1	Jatketaan ja vahvistetaan yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa virheiden vähentämiseksi kestäväällä tavalla.	●	Pantu täytäntöön
B.2	Vahvistetaan budjetoitujen toimintakulujen kohtuullisuuden analysointia ja dokumentointia.	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.1	Selkeytetään ja edistetään tulosperusteisen rahoituksen käyttöä (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C1).	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.2	Kohdistetaan toimia puutteisiin, joiden seurauksena ennakkomaksut hyväksytään liian suurina (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C2).	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.3	Vahvistetaan ja tarkistetaan sopimusperusteisia menotarkastuksia (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C3).	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.4	Jaetaan tietoja usein esiintyvistä virheistä asiaankuuluvien valvonta-alan sidosryhmien kanssa (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C4).	●	Pantu täytäntöön
C.5	Parannetaan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksissa ja jäännösvirhetasoa koskevissa selvityksissä esitettyjen havaintojen seurantaa (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C5).	●	Pantu täytäntöön




C.6	Lujitetaan ennen sopimusten allekirjoittamista tehtäviä oikeusperustan tarkistuksia (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C7).	●	Pantu täytäntöön
C.7	Muistutetaan kumppaneita siitä, että niiden on täytettävä velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle, jos vastapuolten todetaan olevan poissulkemistilanteessa (perustuu vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan/C8).	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.8	Pannaan täytäntöön Euroopan kestävän kehityksen rahastoa (EKKR) koskevassa komission sisäisen tarkastuksen kertomuksessa esitetty suositus (uusi toimi).	●	Täytäntöönpano käynnissä
C.9	Tarkistetaan, että päättyneiden EKR:jen kirjanpitosaldot tarkastetaan ja hyväksytään oikea-aikaisesti (uusi toimi).	●	Pantu täytäntöön kahdeksannessa EKR:ssa
C.10	Parannetaan ennakkotarkastuksia koskevia ohjeita (uusi toimi).	●	Täytäntöönpano käynnissä

Lähde: Komission toimintasuunnitelmat vuosille 2021, 2022 ja 2023.

Liite III – Suositusten seuranta

Pantu täytäntöön  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2020	<p>Suositus 1:</p> <p>Suoritetaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kansainväliset järjestöt antavat tilintarkastustuomioistuimelle kattavan, rajoittamattoman ja nopean pääsyn asiakirjoihin, joita se tarvitsee SEUT-sopimuksen mukaisen tehtävänsä hoitamiseen, sen sijaan, että sille annetaan pelkkä lukuoikeus aineistoon.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppuun mennessä.</p>		Komissio tehosti kyseistä asiakirjojen saatavuutta koskevaa viestintää kansainvälisten järjestöjen kanssa. Jotkin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) järjestöt, kuten Yhdistyneiden kansakuntien lastenrahasto (UNICEF), Maailman terveysjärjestö (WHO) ja Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (UNDP), myöntävät edelleen vain lukuoikeuden todentaviin asiakirjoihin.
	<p>Suositus 2:</p> <p>Esitetään varaumia kaikilla aloilla, joilla riskitaso on todettu korkeaksi, riippumatta siitä, mikä on kyseisen alan osuus kokonaismenoista ja mikä on sen taloudellinen vaikutus.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2021 toimintakertomuksen julkaisemiseen mennessä.</p>		
	<p>Suositus 3:</p> <p>Jäännösvirhetaso koskevasta selvityksestä vastaavalle toimeksisaajalle olisi asetettava velvollisuus ilmoittaa komissiolle, jos se havaitsee jäännösvirhetasoon liittyvän työnsä aikana merkkejä mahdollisista EU:n talousarvioon kohdistuvista petoksista.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä.</p>		

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä suosituksen täytäntöönpanossa	
		Täytäntöönpanoaste	Huomautukset
2021	<p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi lujitettava sisäistä valvontaa sen varmistamiseksi, että sopimuksia ei allekirjoiteta ilman voimassa olevaa oikeusperustaa.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppuun mennessä.</p>		Avustuksiin sovellettavia menettelyjä ja sopimusehtoja koskeva yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen toteutetaan hyväksymällä avustussopimusmalli ja ottamalla käyttöön eGrants-järjestelmä, joita viimeistellään.
	<p>Suositus 2:</p> <p>Komission olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki maksusitoumukset tai ennakkomaksut, joita koskevat kulut edunsaajat ovat rahoituskertomuksissaan ilmoittaneet aiheutuneiksi, vähennetään ennen maksujen suorittamista tai ennakkomaksujen kirjanpidollista selvittämistä.</p> <p>Tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppuun mennessä.</p>		Komissio ryhtyi toimenpiteisiin esimerkiksi antamalla ohjeita, ottamalla käyttöön uuden tarkistuslistan ja pyrkimällä lisäämään tietoisuutta asiasta.
2022	<p>Suositus 1:</p> <p>Komission olisi tarkistettava, että kaikki päätyneiden EKR:jen kirjanpitosaldot tarkastetaan ja hyväksytään ja että tilinpäätöksen tiedot päivitetään oikea-aikaisesti.</p> <p>Tavoiteajankohta: ennen vuoden 2023 tilinpäätöksen laatimista.</p>		Pantu kokonaisuudessaan täytäntöön kahdeksannen EKR:n osalta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**Euroopan komission vastaukset
vuosikertomukseen yhdeksänneistä,
kymmenenneistä ja yhdenneistöistä
Euroopan kehitysrahastosta
rahoitetuista toimista
varainhoitovuodelta 2023**

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN YHDEKSÄNNESTÄ, KYMMENENNESTÄ JA YHDENNESTÄTOISTA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA RAHOITETUISTA TOIMISTA VARAINHOITOVUODELTA 2023

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen Euroopan kehitysrahastoista (EKR). Komissio haluaa painottaa, että Euroopan kehitysrahastojen täytäntöönpano tapahtuu riskialttiissa, monimutkaisissa ja jatkuvasti nopeammin kehittyvissä ympäristöissä. Sille on ominaista moninaisuus:

- se tapahtuu maantieteellisesti hyvin erilaisissa ympäristöissä ja unionin edustustoissa eri puolilla maailmaa
- täytäntöönpanevien tahojen ja kumppanimaiden hallinnointi- ja valvontakapasiteetit vaihtelevat pienistä paikallisista kansalaisjärjestöistä kansainvälisiin järjestöihin
- tukimuotoja on useita, ja niihin kuuluvat muun muassa perinteiset hankkeet, budjettituki, alakohtaiset tukiohjelmat, globaalien välineiden rahoittaminen, rahoituslähteiden yhdistäminen, talousarviotakuut ja muut tuen täytäntöönpanojärjestelyt. Vaikeassa tilanteessa olevissa maissa toimiviin edustustoihin on vaikea palkata henkilökuntaa, ja erikoisosaajista on pulaa sekä unionin edustustoissa että päätoimipaikassa.

Komissio toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen EKR:n täysimittaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon voimassa olevan oikeudellisen kehyksen ja rahoituskehyksen mukaisesti. Komissio jatkaa menettelyjensä mukauttamista ja tarkentamista, jotta virheriskiä voidaan edelleen alentaa, ottaen huomioon muun muassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt tulokset. Kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston (INTPA) yleistä valvontastrategiaa¹ tarkistetaan parhaillaan. Komissio aikoo ehdottaa toimia, joiden avulla voidaan ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen suositukset ja alentaa virhetasoa.

¹ Jäljempänä 'valvontastrategia'.

II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

1. Tilien luotettavuus

Komissio toteaa kohdan 17 osalta, että vuodesta 2014 lähtien selvittämättä olleet 300 miljoonan euron ennakkomaksut, joihin havainnoissa viitataan, liittyvät kahteen EU:n Afrikkaa varten perustaman infrastruktuurirahaston puitteissa tehtyyn sopimukseen. Rahaston tarkoituksena on antaa avustusten muodossa rahoitustukea infrastruktuurihankkeisiin, minkä lisäksi hankerahoittajat tarjoavat pitkän aikavälin rahoitusta. Nämä kaksi sopimusta päättyvät vuonna 2030, ja lisäksi infrastruktuurirahaston vanhojen ennakkomaksujen vuotuinen selvitysaste on hyvin alhainen ja selvitettävät maksut jakautuvat useammalle vuodelle. Jotta sopimusehdot voitaisiin ottaa paremmin huomioon, 300 miljoonaa euroa on luokiteltu uudelleen pitkän aikavälin rahoitukseksi, ja EKR:n lopulliseen tilinpäätökseen on lisätty liitetieto 2.2, jossa tämä asia selitetään lukijalle.

2. Toimien sääntöjenmukaisuus

Kun on kyse menoista, jotka eivät ole tosiasiallisesti aiheutuneet ja joiden osuus kaikista virheistä on 45 prosenttia (kohta 21 ja kaavio 4), komissio katsoo, että nämä ennakkomaksujen selvittämiseen liittyvät virheet ovat luonteeltaan väliaikaisia, sillä mahdolliset liian suurina ilmoitetut ennakkomaksut on tarkoitus oikaista kustannusten lopullisen hyväksynnän yhteydessä. Näin ollen tämäntyyppinen virhe ei johda takaisinperintään.

Vastaus laatikkoon 2

Menot eivät olleet tosiasiasa aiheutuneet: ennakkomaksut hyväksyttiin liian suurina

Komissio panee merkille tämän havainnon. Se haluaa kuitenkin selvittää, että täytäntöönpanevan elimen (pilariarvioitu kansainvälinen järjestö) toimittamissa rahoituskertomuksissa ei esitetty riittävästi tietoja, joiden perusteella aiheutuneet menot ja maksetut ennakot olisi voitu erottaa toisistaan. Kaikki maksetut ennakot olisi kuitenkin käytettävä suunniteltujen toimien toteuttamiseen hankkeen loppuun mennessä, ja näistä ennakoista olisi periaatteessa tultava menoja, jotka ovat tosiasiallisesti aiheutuneet.

Olennaisia todentavia asiakirjoja puuttui urakkasopimuksen yhteydessä

Komissio myöntää, että pyydettyä näyttöä ei ollut. Se haluaa kuitenkin selvittää, että on täytäntöönpanevan elimen (pilariarvioitu kansainvälinen järjestö) tehtävä seurata, että toimitetaan todentavat asiakirjat, joista käyvät ilmi toteutettuja töitä koskevat yksityiskohtaiset tiedot.

Kertomuksen kohdissa 23–25 mainittujen tapausten osalta, joissa on kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, komissio tarkistaa parhaillaan INTPA-pääosaston valvontastrategian tarkistuksen yhteydessä raportointimalleja ja pyrkii tehostamaan valvontaa ennen menojen hyväksymistä.

Kohdan 26 osalta INTPA-pääosasto tarkisti menojen tarkastamiseen liittyvää tehtävämäärittystä vuonna 2018 raportoinnin parantamiseksi. Kertomuksessa olisi erityisesti

- esitettävä perustiedot sopimuksesta
- kuvattava riskianalyysin tulokset ja niiden vaikutukset otantaan
- esitettävä yhteenveto aineistotarkastuksesta
- annettava kaikki tiedot menojen perusjoukkoon ja otokseen sisältyvistä eristä
- esitettävä yksityiskohtaisesti havainnot, jotka on saatu sovittujen menettelyjen avulla.

INTPA-pääosasto on sitoutunut parantamaan menojen tarkastamista koskevaa raportointia, ja tämän odotetaan olevan yksi sen valvontastrategian tarkistuksen tuloksista.

Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

INTPA-pääosasto ryhtyy tarvittaessa jatkossakin toimiin korjatakseen kaikki ongelmat valvontajärjestelmässään. INTPA-pääosasto hyväksyy sisäisen valvonnan parantamista koskevan uuden toimintasuunnitelman vuosittain, ja uusi suunnitelma perustuu aina edellisen toimintasuunnitelman arviointiin, tilintarkastustuomioistuimen ja komission sisäisen tarkastuksen toimialan tekemiin havaintoihin sekä riskien arviointiin. Nykyisessä, vuoden 2023 toimintasuunnitelmassa puututaan havaittuihin valvonnan heikkouksiin ja suuriin riskeihin, ja sen täytäntöönpano on käynnissä.

Vuoden 2023 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys on keskeinen tekijä pääjohtajan laatiessa tarkastuslausumaa, mutta se ei ole ainoa varmuuden lähde. INTPA-pääosastolla on kattava sisäisen valvonnan kehys ja valvontastrategia, jotka käsittävät koko täytäntöönpanosyklin. Kaikki valvontakehyksen osat ovat varmuuden osatekijöitä, ja siitä raportoidaan vuosikertomuksessa. Jälkimmäistä käytetään sääntöjenmukaisuustietojen perustana vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

Kohdan 34 osalta komissio tunnustaa Yhdistyneiden kansakuntien kanssa rahoituksesta ja hallinnosta tehdyssä puitesopimuksessa (FAFA) esitettyjen valvontamekanismien rajoitukset ja etsii toimivia ratkaisuja, jotka molemmat osapuolet voivat hyväksyä.

III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

Aiempien suositusten seuranta

Vastauksena tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 vuosikertomuksen suositukseen 1 komissio on tehostanut viestintää kansainvälisten järjestöjen kanssa lisätäkseen tietoisuutta siitä, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastajille on annettava pääsy tarvittaviin asiakirjoihin silloin, kun he tarkastavat EU:n rahoittamia hankkeita.

Komissio on toteuttanut tältä osin useita toimia: se on edistänyt Yhdistyneiden kansakuntien (YK) järjestöjen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen välisiä keskusteluja ja tukenut kaikkia aloitteita, joiden tarkoituksena on löytää pysyviä ratkaisuja asiakirjojen saatavuutta ja säilyttämistä koskevaan ongelmaan. Asia sisällytetään säännöllisesti kumppaneiden kanssa pidettävien kokousten esityslistalle. Tämä koskee erityisesti EU:n ja YK:n rahoituksesta ja hallinnosta tehtyä puitesopimusta käsittelevän työryhmän virallista kokousta sekä operatiivisempaa yhteistä viiteriä, jossa käsitellään säännöllisesti tarkastukseen ja valvontaan liittyviä kysymyksiä.

Komissio myöntää kuitenkin, että kaikista ponnisteluista huolimatta asiakirjojen saatavuudessa on edelleen joitakin ongelmia, jotka johtuvat toteutuskumppaneiden oikeudellisista kehyksistä ja joihin ei ole odotettavissa muutoksia lähitulevaisuudessa. Komissio jatkaa tarkastajien tukemista ja yhteistyötä kumppaniorganisaatioiden kanssa helpottaakseen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia.

Suositus 1 – Otetaan huomioon sopimukseen raportointikauden jälkeen tehdyt muutokset silloin kun lasketaan tilikausien erottamiseen liittyviä arvioita

Kun komissio laskee alustavan tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä tilikausien erottamiseen liittyviä arvioita, sen on otettava huomioon muutokset, joita sopimukseen on tehty raportointikauden päättymisen jälkeen.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 tilinpäätöksestä alkaen)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen ja sisällyttää arvioituja siirtovelkoja koskeviin laskelmiin ylimääräisen valvontatoimen viimeistään 1. helmikuuta. Tämän ylimääräisen valvontatoimen yhteydessä tarkastetaan päivämäärät ja sopimusten kattamat määrät, joita on muutettu vuoden päättymisen jälkeen.

Suositus 2 – Vahvistetaan tarkastuksia ennen maksujen suorittamista

Komission olisi tehtävä perusteellisempia tarkastuksia, jotta vältetään virheet, jotka liittyvät aiheutuneina kuluina ilmoitettuihin ennakkomaksuihin, välittöminä kustannuksina ilmoitettuihin välillisiin kustannuksiin ja tukeen oikeuttamattomaan arvonlisäveroon.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen ja aikoo vahvistaa ennakkotarkastuksia, ohjeita ja raportointivaatimuksia.

Suositus 3 – Toteutetaan toimenpiteitä, joilla parannetaan valvontajärjestelmiä pilariarvioituille organisaatioille suoritettujen ennakkomaksujen selvittämisen osalta

Komission olisi pilariarvioituille organisaatioille suoritettuja ennakkomaksuja selvittäessään tehostettava valvontatoimia, jotta rahoituskertomuksissa aiheutuneina menoina ilmoitetut ennakkomaksut voidaan tunnistaa ja hylätä.

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä)

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen ja aikoo vahvistaa ennakkotarkastuksia, ohjeita ja raportointivaatimuksia.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).





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

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

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


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

3 luku:

- [Kaaviot 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 ja 3.8](#):
Nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- [Liitteet 3.6, 3.7 ja 3.8](#):
Nämä taulukot on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatuja kuvakkeita , ,  ja . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

6 luku:

- [Kaavio 6.2](#):
Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

- Kaavio 6.3:
Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](https://www.flaticon.com) saatua kuvaketta . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

7 luku:

- Kaavio 7.4:
Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](https://www.flaticon.com) saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Laatikko 7.2:
Euroopan tilintarkastustuomioistuin on muokannut ortokuvaa, jonka omistaja on © [NMA](https://www.nma.lt) (Liettuan maksajavirasto), kaikki oikeudet pidätetään.

9 luku:

- Liite 9.1:
Euroopan tilintarkastustuomioistuin Tableau-sovelluksen avulla, karttatausta © [Mapbox](https://www.mapbox.com) ja © [OpenStreetMap](https://www.openstreetmap.org), joita koskeva käyttö lupa on myönnetty lisenssin [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) mukaisesti.

11 luku:

- Kaavio 11.3:
Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](https://www.flaticon.com) saatuja kuvakkeita /  ja . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Kaavio 11.5:
Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](https://www.flaticon.com) saatuja kuvakkeita , /  ja . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
Euroopan tilintarkastustuomioistuin on muokannut tässä kaaviossa käytettyä rataskuviota  , © [By Ramziia – stock.adobe.com](https://www.adobe.com).

EKR:t:

- Liite I:
Euroopan tilintarkastustuomioistuin Tableau-sovelluksen avulla, karttatausta © [Mapbox](https://www.mapbox.com) ja © [OpenStreetMap](https://www.openstreetmap.org), joita koskeva käyttö lupa on myönnetty lisenssin [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) mukaisesti.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, 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.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitetään lausunto siitä, onko EU:n tilinpäätös luotettava ja ovatko tilien perustana olevat tulo- ja menotapahtumat sääntöjen ja säännösten mukaisia. Lisäksi kertomukseen sisältyy tilintarkastustuomioistuimen analyysi talousarvio- ja varainhallinnosta sekä EU:n talousarvion toteuttamisen tuloksellisuudesta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto