

Erityiskertomus

Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö

Toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja siten myös elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy edelleen viivästyksiä ja riskejä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XI
Johdanto	01–09
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–16
Huomautukset	17–90
Ennakkomaksut helpottivat alun perin varojen maksamista, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöön liittyy viivästyksiä, ja varat eivät välttämättä ole päätyneet lopullisille vastaanottajille	17–56
Ennakkomaksut helpottivat alkuvaiheessa varojen maksamista	18–20
Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö edistyy, mutta siihen liittyy yleensä viivästyksiä	21–27
Viivästyksiin vaikuttavat useat tekijät	28–52
Maksetut varat eivät välttämättä ole vielä saapuneet lopullisille vastaanottajille, eikä termiä ”lopullinen vastaanottaja” käytetä aina johdonmukaisesti	53–56
Komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät helpottamaan varojen käyttöä, mutta on liian aikaista arvioida, onko tällä ollut myönteinen vaikutus	57–75
Kaikki otokseen valitut jäsenvaltiot pysyivät muutoksia elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa, mutta vaikutus varojen käyttöasteeseen jää nähtäväksi	59–63
Komissio antoi ohjeita elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevista erityissäännöistä, mutta ohjeet jättävät edelleen tulkinnanvaraa	64–68
Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet jäsenvaltiot toteuttivat toimia hallinnollisten valmiuksien lisäämiseksi, mutta henkilöstöpulaa esiintyy edelleen	69–70
Jäsenvaltiot ja komissio perustivat järjestelmiä, joilla seurataan täytäntöönpanon edistymistä, mutta viivästyksiä ei seurata systemaattisesti	71–75

Elpymis- ja palautumistukivälineen rakenteeseen liittyy riskejä, jotka kohdistuvat varojen käyttöasteeseen sekä toimenpiteiden päätökseen saattamiseen 31. elokuuta 2026 mennessä 76–90

Vielä saavutettavana olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden määrä ja luonne aiheuttavat riskejä varojen käyttöasteelle ja toimenpiteiden loppuun saattamiselle 77–85

Maksut eivät välttämättä kuvasta välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä 86–90

Johtopäätökset ja suositukset 91–99

Liitteet

Liite I – Keskeiset tiedot tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille tekemistä kyselytutkimuksista

Liite II – Menettelyn eri vaiheet ja niiden vaatima aika (päivinä)

Liite III – Kansallisten tietoteknisten seurantajärjestelmien toiminnot, joiden avulla seurataan elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä kansallisella tasolla

Liite IV – Loppuun saatettavana olevien uudistusten ja investointien prosenttiosuus vuosittain ja jäsenvaltioittain

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I EU perusti helmikuussa 2021 kaikkiaan 723,8 miljardin euron suuruisen elpymis- ja palautumistukivälineen, jonka tarkoituksena oli lieventää pandemian taloudellisia vaikutuksia. Rahoituksen nopea käyttöönotto oli tässä yhteydessä olennaisen tärkeää. Välineen tarkoituksena oli myös parantaa jäsenvaltioiden talouksien häiriönsietokykyä. Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano tapahtuu siten, että komissio hallinnoi välinettä suoraan ja jäsenvaltiot ovat edunsaajia ja lainanottajia. Jäsenvaltioiden on tässä ominaisuudessa varmistettava, että elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä toteutettavat toimenpiteet pannaan täytäntöön relevantin EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

II Tilintarkastustuomioistuin sisällytti tämän tarkastuksen vuotuisen työohjelmaansa rahoituksen mittavuuden ja elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusmallin uutuuden vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki elpymis- ja palautumistukivälineen rakennetta ja täytäntöönpanoa arvioidakseen,

- o maksettiinko elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta suunnitelmien mukaisesti
- o onko jäsenvaltioiden ja komission toteuttamilla toimilla varmistettu, että varat saatiin käytettyä suunnitellusti
- o liittyykö varojen käyttöasteeseen ja toimenpiteiden päätökseen saattamiseen luontaisia riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkipuoliskolla.

III Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytössä on ollut jonkin verran viivästyksiä. Varojen käyttöasteeseen ja toimenpiteiden loppuun saattamiseen liittyy riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkipuoliskolla.

IV Lainsäädännössä säädetty enintään 13 prosentin ennakkomaksu mahdollisti sen, että enemmän varoja voitiin maksaa nopeasti elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden alussa. Varojen käytössä ilmeni kuitenkin viivästyksiä useista eri syistä. Vuoden 2023 loppuun mennessä komissio oli maksanut välineestä yhteensä noin 213 miljardia euroa; määrästä 56,5 miljardia euroa oli ennakkomaksuja. Jäsenvaltiot olivat vuoden 2023 loppuun mennessä pyytäneet maksettavaksi yhteensä 228 miljardia euroa niistä 273 miljardista eurosta, jotka niiden odotettiin pyytävän operatiivisten järjestelyjensä perusteella. Vuoden 2023 loppuun mennessä seitsemän jäsenvaltiota ei kuitenkaan ollut saanut elpymis- ja palautumistukivälineestä lainkaan varoja, koska ne eivät olleet saavuttaneet asetettuja välitavoitteita ja tavoitteita tyydyttävällä tavalla.

V Viivästysten syyt vaihtelevat jäsenvaltioittain, mutta yleisimpiä niistä ovat muutokset ulkoisissa olosuhteissa (kuten inflaatio tai toimituspula), toimenpiteiden täytäntöönpanoon tarvittavan ajan aliarviointi, elpymis- ja palautumistukivälineen tiettyihin täytäntöönpanosääntöihin liittyvät epävarmuustekijät (kuten ”ei merkittävää haittaa” -periaate) ja jäsenvaltioiden hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät haasteet.

VI Lokakuussa 2023 noin puolet saaduista varoista oli maksettu lopullisille vastaanottajille. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan toimittaneet täydellisiä ja johdonmukaisia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen nykyisestä sijainnista. Lisäksi ”lopullisen vastaanottajan” määritelmä on tulkinnanvarainen.

VII Komissio ja jäsenvaltiot toteuttivat toimia viivästysten estämiseksi, mutta on liian aikaista arvioida, onko toimilla ollut myönteinen vaikutus. Jäsenvaltiot esimerkiksi ehdottivat muutoksia alkuperäisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa, ja komissio antoi ohjeita ja tukea elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon helpottamiseksi. Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin tehtyjen muutosten vaikutus jää kuitenkin nähtäväksi. Jotkin jäsenvaltiot katsovat, että osa ohjeista jättää tulkinnanvaraa tai niitä on vaikea soveltaa ohjeiden monimutkaisuuden ja uutuuden vuoksi.

VIII Jäsenvaltiot toteuttivat myös toimia hallinnollisten valmiuksiensa parantamiseksi, mutta haasteita – liittyen tarvittavan henkilöstön palkkaamiseen – on edelleen olemassa. Sekä komissio että jäsenvaltiot ovat perustaneet tietoteknisiä järjestelmiä, joilla seurataan täytäntöönpanon edistymistä. Kahdessa otokseen valitussa jäsenvaltiossa kansalliset järjestelmät eivät kuitenkaan tuottaneet riittävästi tietoa viivästysten havaitsemiseksi hyvissä ajoin. Lisäksi siitä huolimatta, että komissio valvoi edistymistä pitämällä säännöllisesti yhteyttä jäsenvaltioihin, se ei systemaattisesti pyytänyt niiltä tietoja toimista, joiden avulla jäsenvaltiot ovat pyrkineet puuttumaan raportoimiinsa viivästyksiin. Näin oli siitä huolimatta, että komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä suoraa hallinnointia ja kantaa siitä lopullisen vastuun.

IX Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varojen oikea-aikaiseen käyttöön ja toimenpiteiden loppuun saattamiseen liittyy luontaisia riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkipuoliskolla. Merkittävä määrä välitavoitteita ja tavoitteita on vielä saavuttamatta, ja niiden saavuttaminen voi jatkossa vaikeutua. Lisäksi siirtyminen uudistuksista investointeihin lisää todennäköisesti entisestään viivästymisriskiä.

X Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen maksut jäsenvaltioille eivät välttämättä kuvasta niihin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineestä saatujen rahamäärien suhde välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen vaihtelee jäsenvaltioittain. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta periä takaisin varoja tilanteessa, jossa maksujen perustana olleet välitavoitteet ja tavoitteet on jo saavutettu mutta toimenpiteitä ei ole saatettu loppuun. Tästä aiheutuu riskejä, sillä tilanne voi johtaa siihen, että elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta maksetaan ilman, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet vastaavat toimenpiteet.

XI Edellä esitettyjen havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- varmistaa ”lopullisen vastaanottajan” määritelmän johdonmukaisen soveltamisen
- antaa jäsenvaltioille lisäohjausta ja -tukea
- seuraa ja lieventää toimenpiteiden kesken jäämisen riskiä ja sen taloudellisia seurauksia
- vahvistaa kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen pohjautuvien tulevien välineiden rakennetta varojen käytön osalta.

Johdanto

01 Koronapandemian vastatoimena perustettiin yli 800 miljardin euron (käypinä hintoina) arvoinen elpymisrahasto NextGeneration EU (NGEU). Rahaston keskeisen osan muodostaa helmikuussa 2021 perustettu elpymis- ja palautumistukiväline¹, jonka kokonaisarvo on enimmillään 723,8 miljardia euroa (käypinä hintoina).

02 Elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisala, sellaisena kuin se on määritelty elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa², käsittää **kaaviossa 1** esitettyjen kuuden painopistealan (ns. pilarit) alaisuudessa toteutettavat toimenpiteet (investoinnit tai uudistukset). Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan uudistuksia ja investointeja, joita toteutetaan EU:n jäsenvaltioissa pandemian alusta (helmikuu 2020) elokuuhun 2026³.

Kaavio 1 – Kuusi pilaria



Vihreä siirtymä



Digitaalinen muutos



Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, mukaan lukien taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuus, kilpailukyky, tutkimus, kehittäminen ja innovointi, sekä toimivat sisämarkkinat, joilla on vahvoja pk-yrityksiä



Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus



Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky muun muassa kriisivasteen ja kriisivalmiuden parantamiseksi



Seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, **suunnatut toimintapolitiikat**, kuten koulutus ja osaaminen

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2021/241](#), annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. Asetukseen viitataan tässä kertomuksessa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevana asetuksena.

² [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), 3 artikla.

³ Esimerkkejä elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuista uudistuksista ja investoinneista annetaan. [erityiskertomuksessa 21/2022 Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi](#), liite IV.

03 Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkoituksena on lieventää koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, joiden kohdalla rahoituksen nopea käyttöönotto oli olennaisen tärkeää. Tarkoituksena on myös tehdä Euroopan talouksista ja yhteiskunnista kestävämpiä, palautumiskykyisempiä ja paremmin valmistautuneita vihreän ja digitaalisen siirtymän haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Välineen tavoite on näin ollen kaksitahoinen: edistää toipumista pandemiasta ja parantaa kykyä selviytyä tulevista kriiseistä.

04 Komissio on viime kädessä vastuussa elpymis- ja palautumistukivälineen⁴ täytäntöönpanosta, sillä se hallinnoi välinettä suoraan ja jäsenvaltiot ovat edunsaajia ja lainanottajia. Jäsenvaltioiden on tässä ominaisuudessa varmistettava, että elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä toteutettavat toimenpiteet pannaan täytäntöön asiaa koskevan EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

05 Komissio voi antaa elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitustukea enintään **338,0 miljardia euroa avustuksina ja enintään 385,8 miljardia euroa lainoina**⁵. Kukin jäsenvaltio voi saada tietyn määrän tukea, joka perustuu avustuksiin sovellettavaan kaavaan ("kohdentamisperuste") ja lainojen osalta määritettyyn ylärajaan⁶.

⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 8 artikla.

⁵ Nämä määrät eivät sisällä REPowerEU-lisärahoitusta.

⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 11 artikla ja 14 artiklan 5 kohta.

06 Saadakseen tätä tukea jäsenvaltiot toimittivat **elpymis- ja palautumissuunnitelmansa**, jotka komissio arvioi ja jotka neuvosto hyväksyi tämän jälkeen **neuvoston täytäntöönpanopäätöksinä**⁷. Neuvoston hyväksynnän jälkeen komissio sopi kunkin jäsenvaltion kanssa **operatiivisista järjestelyistä**, joiden yhteydessä määritettiin täytäntöönpanon yksityiskohdat ja tekniset näkökohdat, kuten suuntaa-antava aikataulu, välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyvät täydentävät välivaiheet sekä järjestelyt, joilla mahdollistetaan taustatietojen saatavuus. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa määritetään myös neljä tilannetta, joissa jäsenvaltio voi muuttaa elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa⁸:

- 1) jos enimmäisrahoitusosuutta päivitetään⁹
- 2) jos välitavoitteita ja tavoitteita ei enää voida saavuttaa objektiivisten olosuhteiden vuoksi
- 3) jos jäsenvaltio pyytää lainoja
- 4) kun jäsenvaltio sisällyttää REPowerEU-lukunsa¹⁰ elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa EU:n energiasiirtymäsuunnitelman mukaisesti.

Jos muutoksia tehdään, myös neuvoston täytäntöönpanopäätöstä ja operatiivisia järjestelyjä muutetaan vastaavasti.

07 Jäsenvaltiot voivat 31. joulukuuta 2021 mennessä hyväksytyjen neuvoston täytäntöönpanopäätösten perusteella pyytää **ennakkomaksuina enintään 13 prosenttia** niille myönnettyjen avustusten kokonaismäärästä ja joissakin tapauksissa lainojensa kokonaismäärästä¹¹. Ennakkomaksut vähennetään suhteellisina osuuksina myöhemmin suoritettavista maksuista (ennakkomaksujen tarkastaminen ja hyväksyminen). REPowerEU-suunnitelman mukaisesti jäsenvaltiot voisivat saada ennakkomaksuina enintään 20 prosenttia lisärahoituksestaan edellyttäen, että niiden REPowerEU-luvut hyväksytään.

⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 20 artikla.

⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 21 artikla.

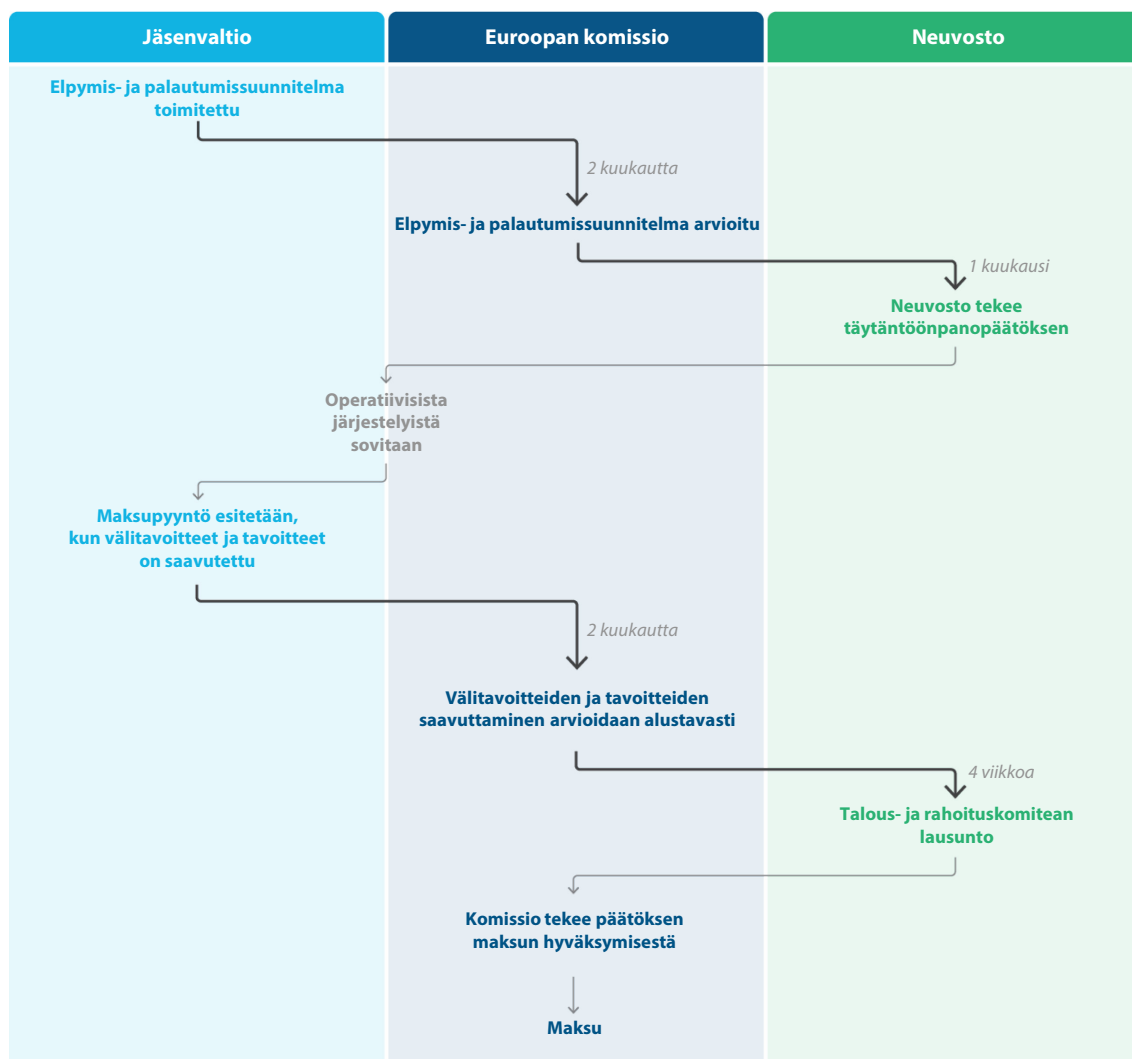
⁹ Komission ilmoitus neuvostolle ja Euroopan parlamentille 30. kesäkuuta 2022, "RRF: Update of the maximum financial contribution".

¹⁰ Asetus (EU) 2023/435 asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta.

¹¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 13 artikla.

08 Elpymis- ja palautumistukiväline pohjautuu **kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen**. Tämä tarkoittaa, että ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikki maksut perustuvat siihen, että jäsenvaltiot ovat saavuttaneet asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Yksittäisen maksupyynnön arvo ei pohjaudu arvioon kustannuksista, jotka aiheutuvat maksupyyntöön sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. **Kaaviossa 2** esitetään vaiheet, jotka liittyvät rahoituksen hakuun elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Kaavio 2 – Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

09 Jäsenvaltiot voivat esittää enintään kaksi **maksupyyntöä** vuodessa asianomaisten välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen jälkeen. Komissiolla on tämän jälkeen kaksi kuukautta aikaa arvioida maksupyyntö ja tarkistaa, että sen taustalla olevat välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi. Myönteisen arvion jälkeen neuvoston talous- ja rahoituskomitealla on neljä viikkoa aikaa antaa lausunto. Komissio hyväksyy päätöksen komiteamenettelyn avulla (komiteaan osallistuu edustaja jokaisesta jäsenvaltiosta). Menettelyssä annetaan hyväksyntä varojen maksulle¹².

¹² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 2–5 kohta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10 Jotta elpymis- ja palautumistukiväline voisi saavuttaa kaksitahoisen elpymis- ja palautumistavoitteen¹³, varojen oikea-aikainen käyttö on olennaisen tärkeää. Se auttaa välttämään täytäntöönpanotoimenpiteiden pullonkauloja täytäntöönpanokauden loppupuolella ja vähentää siten varojen tehottoman käytön ja sääntöjenvastaisuuksien riskiä.

11 Koska elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei ole asiasta selkeää määritelmää, tilintarkastustuomioistuin määrittelee varojen **käytön** komission jäsenvaltioille maksamaksi EU:n rahoitukseksi. Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä jäsenvaltiot ovat edunsaajia, ja komissio maksaa varat jäsenvaltiolle, kun välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi. Saadaksean tilanteesta kattavan yleiskuvan tilintarkastustuomioistuin tutki tässä tarkastuksessa myös lopullisille vastaanottajille suoritettuja maksuja sekä ennakkomaksuja.

12 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi **varojen käytön oikea-aikaisuutta** sen perusteella, ovatko jäsenvaltiot esittäneet maksupyynnönsä operatiivisissa järjestelyissä sovitun ohjeellisen aikataulun mukaisesti. Tarkastuksessa arvioitiin myös, liittyykö elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokaudella (helmikuu 2020 – elokuu 2026) toteutettujen toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja siten elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen pitkällä aikavälillä merkittäviä riskejä.

13 Tilintarkastustuomioistuin sisällytti tämän tarkastuksen vuotuisen työohjelmaansa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen mittavuuden ja rahoitusvälineen uutuuden vuoksi. Tarkastus kattoi ajanjakson elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (helmikuu 2021) vuoden 2023 loppuun. Näin tilintarkastustuomioistuin pystyi arvioimaan toimenpiteiden tilannetta ja täytäntöönpanon edistymistä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden ensimmäisellä puoliskolla ja yksilöimään ongelmat ja riskit, joita kohdistuu varojen oikea-aikaiseen käyttöön jäsenvaltioissa ja viime kädessä toimenpiteiden loppuun saattamiseen .

¹³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artiklan 1 kohta.

14 Tilintarkastustuomioistuin tutki elpymis- ja palautumistukivälineen rakennetta ja täytäntöönpanoa arvioidakseen,

- o maksettiinko elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta suunnitelmien mukaisesti
- o onko jäsenvaltioiden ja komission toteuttamilla toimilla varmistettu, että varat saatiin käytettyä suunnitellusti
- o liittyykö varojen käyttöön ja toimenpiteiden päätökseen saattamiseen luontaisia riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkipuoliskolla.

15 Tarkastuksessa

- o tehtiin elpymis- ja palautumistukivälineen varojenkäytön kannalta merkityksellisten asiakirjojen ja muiden julkaisujen tai tietojen asiakirjatarkastuksia
- o käytiin läpi ja analysoitiin elpymis- ja palautumissuunnitelmien ja maksupyyntöjen arviointeja, joita komissio oli tehnyt tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden neljän jäsenvaltion (Espanja, Italia, Slovakia ja Romania) osalta; maat valittiin tarkastukseen sen perusteella, miten ne ovat edistyneet elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa, kuinka olennainen määrä elpymis- ja palautumistukivälineen varoja niille oli myönnetty ja miten niille EU:n varoista myönnettyt määrärahat olivat kasvaneet kauden 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehukseen verrattuna
- o tehtiin tarkastuskäynnit otokseen valittuihin jäsenvaltioihin
- o haastateltiin elpymis- ja palautumistukivälineen toimien täytäntöönpanosta ja koordinoinnista vastaavia viranomaisia otokseen kuuluneissa neljässä jäsenvaltiossa
- o haastateltiin komission henkilöstöä – pääasiassa elpymis- ja palautumistyöryhmän ja talous- ja rahoitusasioiden pääosaston edustajia
- o analysoitiin 42 investointitoimen edistymistä otokseen valituissa neljässä jäsenvaltiossa; maat valittiin niille suunnatun rahoituksen olennaisuuden ja edistyneemmän täytäntöönpanovaiheen perusteella

- o osoitettiin elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointi- ja täytäntöönpanoelimille sekä tarkastusviranomaisille kyselytutkimukset, joiden tarkoituksena on vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tuloksia siltä osin, miten elpymis- ja palautumistukivälineen rakenne ja täytäntöönpano vaikuttavat varojen oikea-aikaiseen käyttöön (ks. [liite I](#))
- o käytiin läpi jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten julkaisemia, tarkastuksen kannalta relevantteja raportteja
- o haastateltiin elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointielimiä kaikissa jäsenvaltioissa; tavoitteena oli saada yleiskuva varojen sijaintia ja lopullisia vastaanottajia koskevista tiedoista ja varmistua näiden tietojen laadusta.

16 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana kaikki jäsenvaltiot esittivät elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa muutospyyntöjä, jotka komissio arvioi ja neuvosto myöhemmin hyväksyi. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden jäsenvaltioiden osalta otettiin tarvittaessa huomioon elpymis- ja palautumissuunnitelman muutosprosessin vaikutukset elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöön. Joillekin jäsenvaltioille vuoden 2023 loppuun mennessä maksetut REPowerEU-ennakkomaksut on kuitenkin jätetty tämän tarkastuksen ulkopuolelle, jotta kyetään varmistamaan tietojen vertailukelpoisuus. Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut tässä tarkastuksessa, saavutetaanko elpymis- ja palautumistukivälineen uudistuksilla ja investoinneilla toivotut tulokset.

Huomautukset

Ennakkomaksut helpottivat alun perin varojen maksamista, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöön liittyy viivästyksiä, ja varat eivät välttämättä ole päätyneet lopullisille vastaanottajille

17 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission suorittamaa tukivarojen maksua. Huomioon otettiin vuoden 2023 loppuun mennessä toimitetut maksupyynnöt. Arviointi perustui alustavista operatiivisista järjestelyistä, komission elpymisen ja palautumisen tulostaulusta ja muista asiaankuuluvista asiakirjoista saatuihin tietoihin.

Ennakkomaksut helpottivat alkuvaiheessa varojen maksamista

18 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen nojalla niillä jäsenvaltioilla, joita koskevat neuvoston täytäntöönpanopäätökset hyväksyttiin ennen 31. joulukuuta 2021, oli oikeus ennakkomaksuun, jonka suuruus kyseessä olevan jäsenvaltion kokonaisrahoitusosuudesta sai olla enintään 13 prosenttia.

19 Ennakkomaksujen ansiosta oli alkuvaiheessa mahdollista asettaa käyttöön enemmän varoja nopeasti, joten näin ollen ne vastasivat kriisien torjuntaan liittyvää elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitetta. Vuoden 2023 loppuun mennessä, jolloin elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokausi oli lähes puolivälissä, komissio oli maksanut jäsenvaltioille yhteensä noin 213 miljardia euroa (139 miljardia euroa avustuksina ja 74 miljardia euroa lainoina). Määrään sisältyi 56,5 miljardia euroa ennakkomaksuja¹⁴.

20 Ennakkomaksujen suorittaminen ei edellytä, että välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu maksuajankohtaan mennessä. Maksut liittyvät kuitenkin välillisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseen, sillä ennakkomaksut vähennetään suhteellisesti myöhemmistä maksuista. Maksetuista ennakkomaksuista oli vuoden 2023 loppuun mennessä tarkastettu ja hyväksytty noin 25,6 miljardia euroa eli 45 prosenttia.

¹⁴ Euroopan komissio, [Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements](#), tilanne 1. helmikuuta 2024, lukuun ottamatta REPowerEU-ohjelmaan liittyviä maksuja.

Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö edistyy, mutta siihen liittyy yleensä viivästyksiä

21 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen¹⁵ mukaisesti komissio sopii maksupyyntöjen esittämisen aikataulusta jäsenvaltioiden kanssa niiden operatiivisissa järjestelyissä. Nämä aikataulut ovat ohjeellisia, mutta niissä esitetään kunkin jäsenvaltion osalta suunniteltu täytäntöönpanoaikataulu ja autetaan näin yksilöimään elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon liittyvät viivästykset ja taustalla olevat ongelmat ja riskit. Tilintarkastustuomioistuin arvioi asetettujen määräaikojen perusteella, onko elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano viivästynyt.

22 Elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistyminen vaihtelee jäsenvaltioittain. **Taulukossa 3** esitetään yleiskatsaus tilanteesta vuoden 2023 lopussa.

¹⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 20 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 70 kappale.

Kaavio 3 — Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistyminen, tilanne vuoden 2023 lopussa

● avustukset
○ lainat

	Alkuperäinen elpymis- ja palautumissuunnitelma / neuvoston täytäntöönpanopäätös hyväksytty	Ennakkorahoitus maksettu	Operatiivisia järjestelyjä koskeva sopimus allekirjoitettu	Toimitettujen maksupyyntöjen lukumäärä	Saatujen maksujen lukumäärä
Itävalta	☑	☑	☑	●	●
Belgia	☑	☑	☑	●	
Bulgaria	☑		☑	●●	●
Kroatia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Kypros	☑	☑	☑	●●	●
Tšekki	☑	☑	☑	●●●	●
Tanska	☑	☑	☑	●●	●
Viro	☑	☑	☑	●●	●●
Suomi	☑	☑	☑	●	
Ranska	☑	☑	☑	●●	●●
Saksa	☑	☑	☑	●	●
Kreikka	☑	☑	☑	●●●○○○	●●●○○○
Unkari	☑				
Irlanti	☑		☑	●	
Italia	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Latvia	☑	☑	☑	●●	●
Liettua	☑	☑	☑	●●	●
Luxemburg	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Alankomaat	☑				
Puola	☑		☑	●○	
Portugali	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Romania	☑	☑	☑	●●●○○○	●●○○
Slovakia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slovenia	☑	☑	☑	●●●○	●●
Espanja	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Ruotsi	☑		☑		

Huom. Luku sisältää ainoastaan alkuperäisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyviä tietoja, joten siinä eivät näy hyväksytyt muutokset eivätkä vuoden 2023 loppuun mennessä maksetut REPowerEU-ennakkomaksut, jotka eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun (*Recovery and Resilience scoreboard*) perusteella.

23 Tilintarkastustuomioistuinin paneeli merkitsee, että vuoden 2023 loppuun mennessä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon käynnistymisestä oli kulunut lähes kolme vuotta ja täytäntöönpanokausi oli lähes puolivälissä: seitsemän jäsenvaltiota ei ollut saanut lainkaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen perustuvaa rahoitusta

- o kaksi jäsenvaltiota (Unkari ja Alankomaat) ei ollut tehnyt sopimusta operatiivisista järjestelyistä, minkä vuoksi ne eivät voineet esittää maksupyyntöjä tai saada elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta
- o yksi jäsenvaltio (Ruotsi) oli tehnyt sopimuksen operatiivisista järjestelyistä, mutta se ei ollut esittänyt maksupyyntöjä
- o neljä jäsenvaltiota (Belgia, Suomi, Irlanti ja Puola) oli toimittanut maksupyyntöjä, mutta ne eivät saaneet vastaavaa rahoitusta, koska niiden pyynnöt olivat vuoden 2023 lopussa vielä arvioitavana.

24 Avustuksia ja lainoja koskevista 104 maksupyyntöstä, jotka oli alustavasti määrää esittää vuoden 2023 loppuun mennessä, 73 (70 prosenttia) oli toimitettu kyseiseen ajankohtaan mennessä, joskin jäsenvaltioiden välillä oli merkittäviä eroja (*kaavio 4*). Rahoituksen osalta jäsenvaltiot olivat esittäneet maksupyyntöjä 228 miljardin euron arvosta alun perin suunniteltujen 273 miljardin euron sijasta, eli noin 16 prosenttia suunniteltua vähemmän. Tästä määrästä noin 182 miljardia euroa oli maksettu jäsenvaltioille niiden saavutettua välitavoitteet ja tavoitteet tyydyttävällä tavalla vuoden 2023 loppuun mennessä. Määrään sisältyvät jo tarkastetut ja hyväksytyt ennakkomaksut.

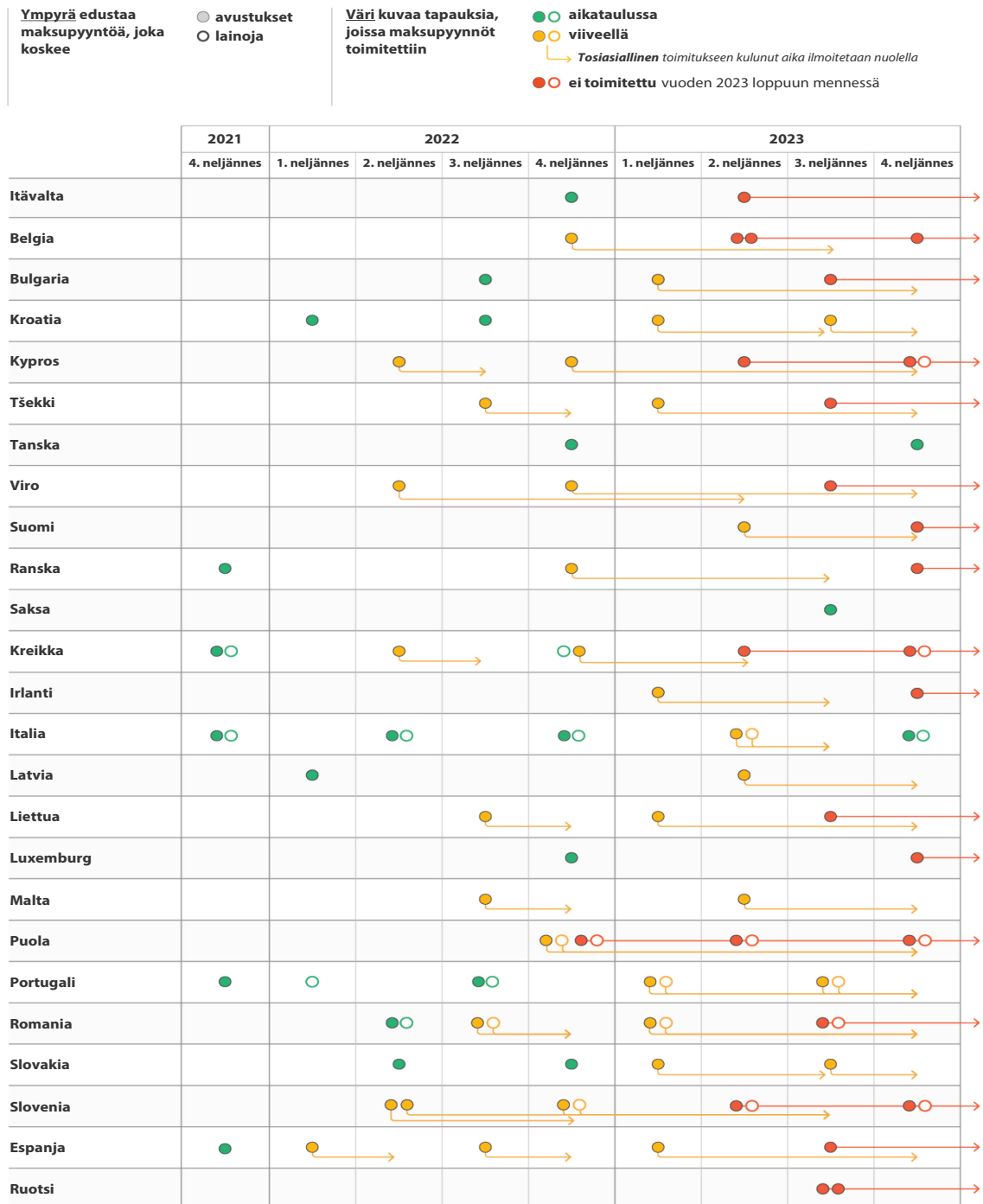
Kaavio 4 – Vuoden 2023 loppuun mennessä toimitettujen maksupyyntöjen osuus verrattuna operatiivisten järjestelyjen ohjeellisiin aikatauluihin

Kroatia	100 %
Tšekki	100 %
Tanska	100 %
Saksa	100 %
Italia	100 %
Latvia	100 %
Malta	100 %
Portugali	100 %
Slovakia	100 %
Espanja	80 %
Romania	75 %
Kreikka	75 %
EU27	70 %
Viro	67 %
Ranska	67 %
Liettua	67 %
Bulgaria	67 %
Luxemburg	50 %
Slovenia	50 %
Irlanti	50 %
Itävalta	50 %
Suomi	50 %
Kypros	40 %
Puola	25 %
Belgia	25 %
Ruotsi	0 %
Unkari	0 %
Alankomaat	0 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin operatiivisten järjestelyjen ja komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella.

25 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että lähes kaikissa jäsenvaltioissa ilmeni viivästyksiä maksupyyntöjen esittämisessä operatiivisten järjestelyjen ohjeellisiin aikatauluihin verrattuna (*kaavio 5*). Viivästykset vaihtelevat huomattavasti: viivästyneiden maksupyyntöjen määrän osalta yhdestä kuukaudesta (Suomi ja Irlanti) kuuteen kuukauteen (Puola, Romania, Slovenia), ja viivästymisten pituuden osalta yhdestä kuukaudesta (Kypros, ensimmäinen maksu) 12 kuukauteen (Viro, ensimmäinen maksu).

Kaavio 5 – Maksupyyntöjen esittämisen viivästyminen verrattuna ohjeelliseen aikatauluun



Huom. Taulukko ei sisällä Unkaria ja Alankomaita, sillä ne eivät olleet sopineet operatiivisia järjestelyjä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla eivätkä näin ollen voineet esittää maksupyyntöjä vuoden 2023 loppuun mennessä. Tuoreempia tietoja elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä on saatavilla komission elpymisen ja palautumisen tulostaulussa. Luku sisältää ainoastaan alkuperäisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyviä tietoja, joten siihen eivät sisälly vuoden 2023 loppuun mennessä hyväksytyt muutokset; nämä muutokset eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin operatiivisten järjestelyjen ja komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella.

26 *Kaaviosta 5* käy myös ilmi maksupyyntöjen oikea-aikaisuuteen liittyvä kehityssuunta: viivästyksset ovat yleistyneet elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edetessä. Ensimmäisen maksun osalta 56 prosenttia pyynnöistä (18 pyyntöä 32:sta) toimitettiin ajoissa, mutta toisen maksupyyntöä kohdalla osuus pieneni 27 prosenttiin (8 pyyntöä 30:stä) ja kolmannen maksupyyntöä osalta 9,5 prosenttiin (kaksi pyyntöä 21:stä). Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että jäsenvaltion maksupyyntöjen oikea-aikaisuutta voidaan arvioida vasta, kun jäsenvaltion operatiiviset järjestelyt on hyväksytty, sillä niihin sisältyy maksupyyntöjen alustava aikataulu. Näin ollen luvut saattavat näkyä ilman viivästyksiä (esimerkiksi Saksan tapauksessa), koska maat ovat sopineet operatiiviset järjestelynsä myöhemmin – ei välttämättä siksi, että ne ovat edistyneempiä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa. *Liitteessä II* on yhteenveto relevantteihin arviointeihin tarvittavasta ajasta.

27 Jäsenvaltioiden on lisäksi raportoitava kahdesti vuodessa elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanon edistymisestä¹⁶. Tämä puolivuositainen raportointi tapahtuu eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Jäsenvaltiot raportoivat omat tietonsa edistymisestä aiempien sekä tuleville 12 kuukaudelle asetettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi jäsenvaltioiden toimittamista kahdesta viimeisestä puolivuotiskertomuksesta osoittaa, että niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden osuus, joita ei ole saavutettu ajoissa, on kasvanut, kun taas sellaisten tulevien välitavoitteiden, joihin liittyy viivästyksiä, osuus on pysynyt muuttumattomana:

- o huhtikuun 2023 raporteissa noin 18 prosenttia suunnitelluista välitavoitteista ja tavoitteista oli saavuttamatta. Tämä osuus kasvoi 24 prosenttiin lokakuussa 2023 toimitetuissa raporteissa;
- o tulevien välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta (suunniteltu saavutettavaksi kahdentoista kuukauden kuluessa raportointipäivästä) niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden osuus, joiden ilmoitettiin liittyvän viivästyksiä, pysyi ennallaan – 16 prosentissa sekä huhtikuun 2023 että lokakuun 2023 raporteissa.

¹⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla.

Viivästyksiin vaikuttavat useat tekijät

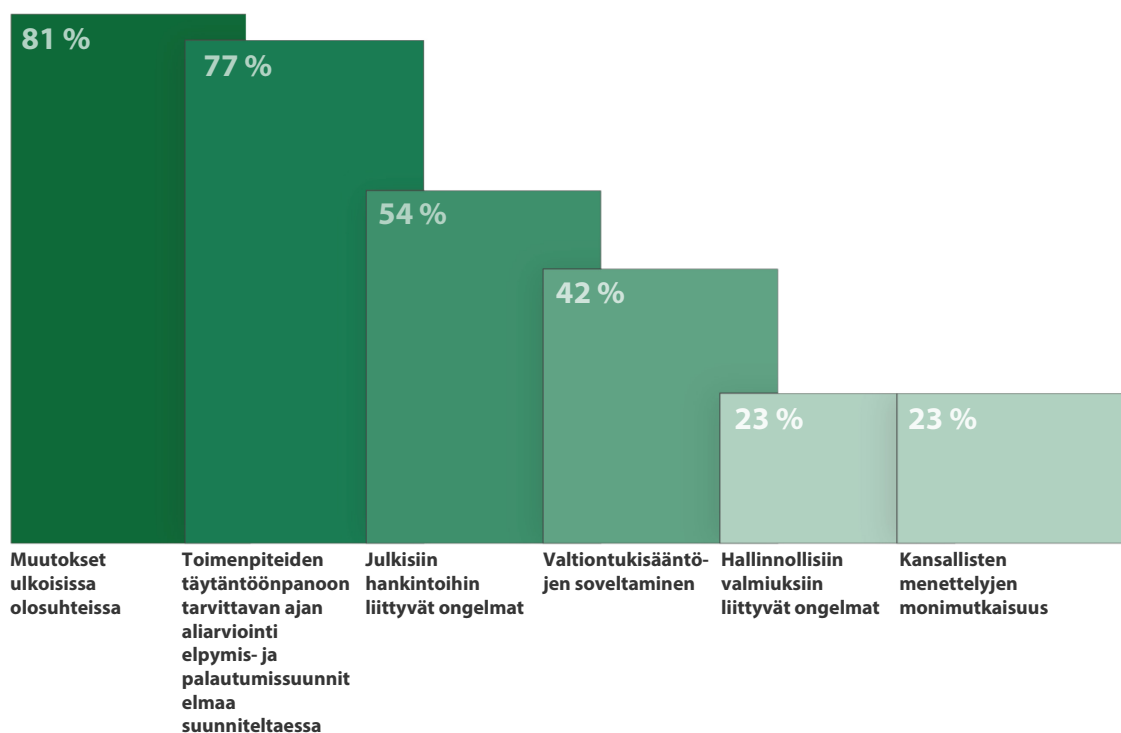
28 Yhtenä tämän tarkastuksen tavoitteista oli selvittää syyt, joiden vuoksi elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö viivästyi. Tilintarkastustuomioistuin keskusteli viivästysten syistä kansallisten viranomaisten kanssa paikan päällä tekemiensä tarkastuskäyntien aikana ja analysoi 42 investoinnin otoksen tarkastuskohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa. Tarkoituksena oli arvioida mahdollisiin viivästyksiin vaikuttaneita syitä. Tilintarkastustuomioistuin sisällytti myös elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille osoitettuun kyselytutkimukseen kysymyksen tekijöistä, jotka vaikuttivat varojen käytön viivästyymiseen.

29 Vastausten analysoinnin yhteydessä havaittiin useita syitä, jotka aiheuttivat viivästyksiä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa:

- o muutokset ulkoisissa olosuhteissa, kuten inflaation kasvu ja toimituspulan paheneminen, sekä jäsenvaltion poliittiseen tilanteeseen liittyvät muutokset, jotka vaikuttivat uudistusten toteuttamiseen
- o toimenpiteiden soveltumattomuus elpymis- ja palautumistukivälineen aikatauluun ja niiden täytäntöönpanoon tarvittavan ajan aliarviointi (julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen vuoksi)
- o täytäntöönpanosäännöt ja epävarmuus siitä, miten niitä olisi sovellettava (ei merkittävää haittaa -periaatetta ja välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista koskevat ohjeet)
- o hallinnollisiin valmiuksiin ja monimutkaisiin sääntöihin kansallisella tasolla liittyvät kysymykset.

30 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon viivästyksen syyt vaihtelevat jäsenvaltioittain ja uudistusten ja investointien välillä. Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn saaduista vastauksista käyvät ilmi yleisimmät tekijät, jotka vaikuttivat varojen käytön viivästyymiseen (ks. [kaavio 6](#)).

Kaavio 6 – Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista hidastavien viivästysten yleisyys



Huom. Vastaajat pystyivät antamaan samaan kysymykseen useita vastauksia valitsemalla kyselyssä esitetyt vaihtoehdot ja/tai esittämällä lisäperusteluja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kysely elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille.

Muutokset ulkoisissa olosuhteissa

31 Komission ohjeissa todettiin, että on tärkeää, että välitavoitteet ja tavoitteet pysyvät jäsenvaltion hallinnassa eivätkä ne riipu ulkoisista tekijöistä, kuten makrotalouden näkymistä tai työmarkkinoiden kehityksestä¹⁷.

32 Sen jälkeen, kun elpymis- ja palautumistukiväline otettiin käyttöön vuoden 2021 alussa, geopoliittisessa ympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, erityisesti Ukrainaa vastaan helmikuussa 2022 alkaneen hyökkäyssodan vuoksi. Sota on aiheuttanut inflaation ja ennätyksellisen korkeat energianhinnat EU:ssa.

¹⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 34.

33 Tällaista kehitystä ja sen vaikutuksia (kuten hakijoiden kiinnostuksen väheneminen tietyissä ehdotuspyynnöissä) ei voitu ottaa huomioon elpymis- ja palautumissuunnitelmien toimittamisajankohtana. Kuvattu kehitys aiheuttaa kuitenkin riskin tiettyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden oikea-aikaiselle saavuttamiselle tai on jo vaikuttanut kielteisesti niiden saavuttamiseen ja siten myös toimenpiteiden täytäntöönpanoon (ks. *laatikossa 1* tilintarkastustuomioistuimen poimiman otoksen osalta annetut esimerkit).

Laatikko 1

Esimerkkejä toimenpiteistä, joilla on ulkoisista olosuhteista johtuvia haasteita

Espanjassa välitavoite kunnostaa 231 000 asuntoa vuoden 2023 loppuun mennessä viivästyi kunnostustöiden odotettua pienemmän kysynnän vuoksi. Syynä tähän oli inflaatio ja erityisesti raaka-aineiden hintojen merkittävä nousu. Espanja ehdotti sen vuoksi elpymis- ja palautumissuunnitelmansa muuttamisprosessin aikana, että välitavoitteen eräpäivää lykättäisiin yhdellä vuodella. Lisäksi se ehdotti toimenpiteen puitteissa toteutettavien kunnostustöiden kokonaismäärän vähentämistä 510 000:stä 410 000:een. Komissio hyväksyi molemmat ehdotukset arviointinsa perusteella.

Italiassa oli ilmoitettava vuoden 2023 toiseen neljännekseen mennessä kaikista julkisista hankintasopimuksista, jotka koskivat 2 500 pikalatausaseman rakentamista sähköajoneuvoja varten. Tämä tavoite viivästyi, koska toimenpiteen yhteen osaan liittyen ei tullut lainkaan hakemuksia. Tilanne johtui pääasiassa raaka-ainepulasta. Italia ehdotti tämän jälkeen toimenpiteen kyseisen osan lykkäämistä, minkä komissio hyväksyi.

Elpymis- ja palautumistukiväliseen aikataulu ja toimenpiteiden täytäntöönpanoon tarvittavan ajan aliarviointi

34 Komission ohjeissa¹⁸ jäsenvaltioita kehoitettiin kuvailemaan elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan, oliko hankesuunnitelma kypsä tai mitä toimia tällaisen suunnitelman luomiseksi tarvittaisiin. Tämä oli tehtävä sekä koko elpymis- ja palautumissuunnitelman että kunkin yksittäisen komponentin osalta, jotta voitiin määritellä selkeä täytäntöönpanopolku ja tunnistaa helpommin, missä tapauksessa teknisestä tuesta voisi olla hyötyä, sekä varmistaa varojen hyödyntäminen.

¹⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Guidance to Member States – Recovery and resilience plans SWD(2021) 12 final*, osa 1/2, s. 43 ja 45.

35 Tilintarkastustuomioistuin tutki, sisältyikö neljän otokseen poimitun jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmiin tietoja siitä, että hankesuunnitelma oli kypsä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, liittyikö varojen käyttöön ongelmia, jotka johtuivat siitä, että hankkeet eivät olleet riittävän kehittyneitä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden alussa tai eivät yleisesti ottaen soveltuneet elpymis- ja palautumistukivälineen aikatauluun.

36 Kansalliset viranomaiset totesivat tilintarkastustuomioistuimen haastatteluissa, että ei ollut selvää, mitkä tai kuinka yksityiskohtaiset tiedot hankesuunnitelmien kypsyystietojen oli sisällytettävä elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa, sillä asiaa ei täsmennetty komission ohjeissa. Otokseen poimitujen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa tällaiset kuvaukset rajoittuivat esimerkiksi seuraavasti:

- o Espanja: kolmessa kymmenestä valitusta toimenpiteestä mainittiin ainoastaan, että hankkeiden valintaperusteena on kypsyysaste
- o Italia: valituista kymmenestä toimenpiteestä viiden osalta mainittiin ainoastaan, että ne oli valittu siksi, että komission ohjeiden mukaan etusijalle oli asetettava kypsät hankkeet.

37 Kansalliset viranomaiset huomauttivat tilintarkastustuomioistuimen kanssa käymissään keskusteluissa, että jotkin niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvistä toimenpiteistä olivat osoittautuneet elpymis- ja palautumistukivälineen aikatauluun soveltumattomiksi. Tämä koskee erityisesti innovatiivisia hankkeita, joita on luonnostaan vaikeampi suunnitella ja jotka kohtaavat todennäköisemmin esteitä täytäntöönpanon aikana (ks. tilintarkastustuomioistuimen toimenpiteotoksesta poimittu esimerkki *laatikossa 2*). Tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan ehdotuksesta elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen muuttamisesta REPowerEU-lukujen huomioon ottamiseksi, että joitakin REPowerEU-toimenpiteitä, erityisesti pitkän aikavälin tavoitteita koskevia toimenpiteitä, ei ehkä ole mahdollista toteuttaa elpymis- ja palautumistukivälineen aikataulussa¹⁹.

¹⁹ Lausunto 04/2022 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetuksen (EU) 2021/1060, asetuksen (EU) 2021/2115, direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta [2022/0164 (COD)], kohdat 7 ja 12–14.

Laatikko 2

Esimerkkejä toimenpiteistä, joilla on haasteita elpymis- ja palautumistukivälineen aikatauluun soveltumattomuuden vuoksi

Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi investointi vedyn käyttöön soveltuvan jakeluverkon rakentamiseen. Romanian viranomaiset ilmaisivat kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikana huolensa siitä, että investointi ei sovellu hyvin elpymis- ja palautumistukivälineen aikatauluun. Tärkeimmät syyt olivat investoinnin innovatiivinen luonne ja oikeudelliseen sekä toiminnalliseen kehukseen liittyvät epävarmuustekijät ja teknisiin kysymyksiin liittyvät erityyppiset täytäntöönpanoriskit. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan tämän investoinnin osalta ei ollut edistytty. Romanian viranomaiset ehdottivatkin uusiutuvia kaasuja koskevan jakeluverkon rakentamiseen liittyneen alatoimenpiteen poistamista elpymis- ja palautumissuunnitelmasta, minkä komissio hyväksyi.

Italian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi investointi avomerellä tapahtuvan sähköntuotannon infrastruktuurin kehittämiseen, mukaan lukien kokeelliset teknologiat, joissa käytetään virtaa ja aaltoliikettä puhtaan energian tuottamiseen. Julkisten kuulemisten ja Italian viranomaisten tekemien lisätutkimusten perusteella kävi ilmi, että toimenpiteestä hyötyvien hankkeiden lupamenettely ei sopinut yhteen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden kanssa. Sen vuoksi Italian viranomaiset ehdottivat toimenpiteen poistamista elpymis- ja palautumissuunnitelmasta, minkä komissio hyväksyi arviointinsa perusteella.

Julkisiin hankintoihin ja valtiontukisääntöjen soveltamiseen liittyvät ongelmat

38 Kansalliset viranomaiset mainitsivat usein julkiset hankinnat ja valtiontukisääntöjen noudattamisen syiksi odotettua pidempään kestäneelle hankkeiden toteuttamiselle. Kumpikaan näistä tekijöistä ei ole uusi tai nimenomaisesti elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvä. Tämä osoittaa, että viivästysten syynä eivät ole itse säännöt vaan pikemminkin niiden soveltamiseen tarvittavan ajan aliarviointi, kun valitaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisällytettäviä toimenpiteitä.

39 Julkiset hankinnat olivat yksi niistä aloista, joihin taloudellisen ympäristön muutokset vaikuttivat elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimisen jälkeen. Hintojen nousu ja toimituspula johtivat erityisesti siihen, että hankintamenettelyjä oli mukautettava tai että ne epäonnistuivat joidenkin tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden toimenpiteiden osalta.

40 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa muistutetaan valtiontuen osalta, että yleisiä valtiontukisääntöjä sovelletaan ja että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikki elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät uudistukset ja investoinnit ovat EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia ja että niiden yhteydessä noudatetaan kaikkia valtiontukimenettelyjä²⁰. Komissio julkaisi ohjemalleja auttaakseen jäsenvaltioita suunnittelemaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa sisältyviä valtiontukielementtejä ja antaakseen ohjeita niihin investointityyppeihin liittyvistä näkökohdista, joiden odotetaan olevan yhteisiä useimmille jäsenvaltioille²¹.

41 Valtiontukijärjestelmien suunnittelu ja hyväksynnän saaminen niille osoittautuivat kuitenkin aikaa vieviksi, ja jäsenvaltioiden viranomaiset aliarvioivat usein komission kanssa käytävien menettelyjen keston, kun ne sisällyttivät toimenpiteet elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa (ks. tilintarkastustuomioistuimen toimenpideotoksesta poimittu esimerkki *laatikossa 3*).

Laatikko 3

Esimerkki toimenpiteestä, jolla oli julkisiin hankintoihin ja valtiontukeen liittyviä haasteita

Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi investointi akkujen ja aurinkosähkökennojen ja -paneelien tuotanto-, kokoamis- ja kierrätyslaitosten perustamiseen. Ensimmäinen välitavoite, joka oli suunniteltu saavutettavaksi vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä, oli asiaan liittyvien sopimusten allekirjoittaminen. Se saavutettiin kuitenkin vasta yli kahdeksan kuukauden viiveellä.

Romanian viranomaiset käynnistivät valtiontukijärjestelmää koskevan ennakoilmoitusmenettelyn toukokuussa 2022. Tämä prosessi kesti seitsemän kuukautta. Näin ollen valtiontukijärjestelmästä ilmoitettiin virallisesti komissiolle vasta joulukuussa 2022. Viranomaiset käynnistivät tammikuussa 2023 investointia koskevan ehdotuspyynnön, johon sisältyi keskeyttämislauseke, koska valtiontukijärjestelmää ei ollut vielä otettu käyttöön. Viranomaiset pidensivät hakemusten jättämisen määräaikaa kerran. Valtiontukijärjestelmä hyväksyttiin vasta helmikuussa 2023. Tilintarkastustuomioistuimen keskusteluissa Romanian viranomaisten kanssa kävi ilmi, että valtiontukijärjestelmän pätevyyyteen liittyvä epävarmuus oli vähentänyt vastausastetta.

²⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 8 kappale.

²¹ Euroopan komissio, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

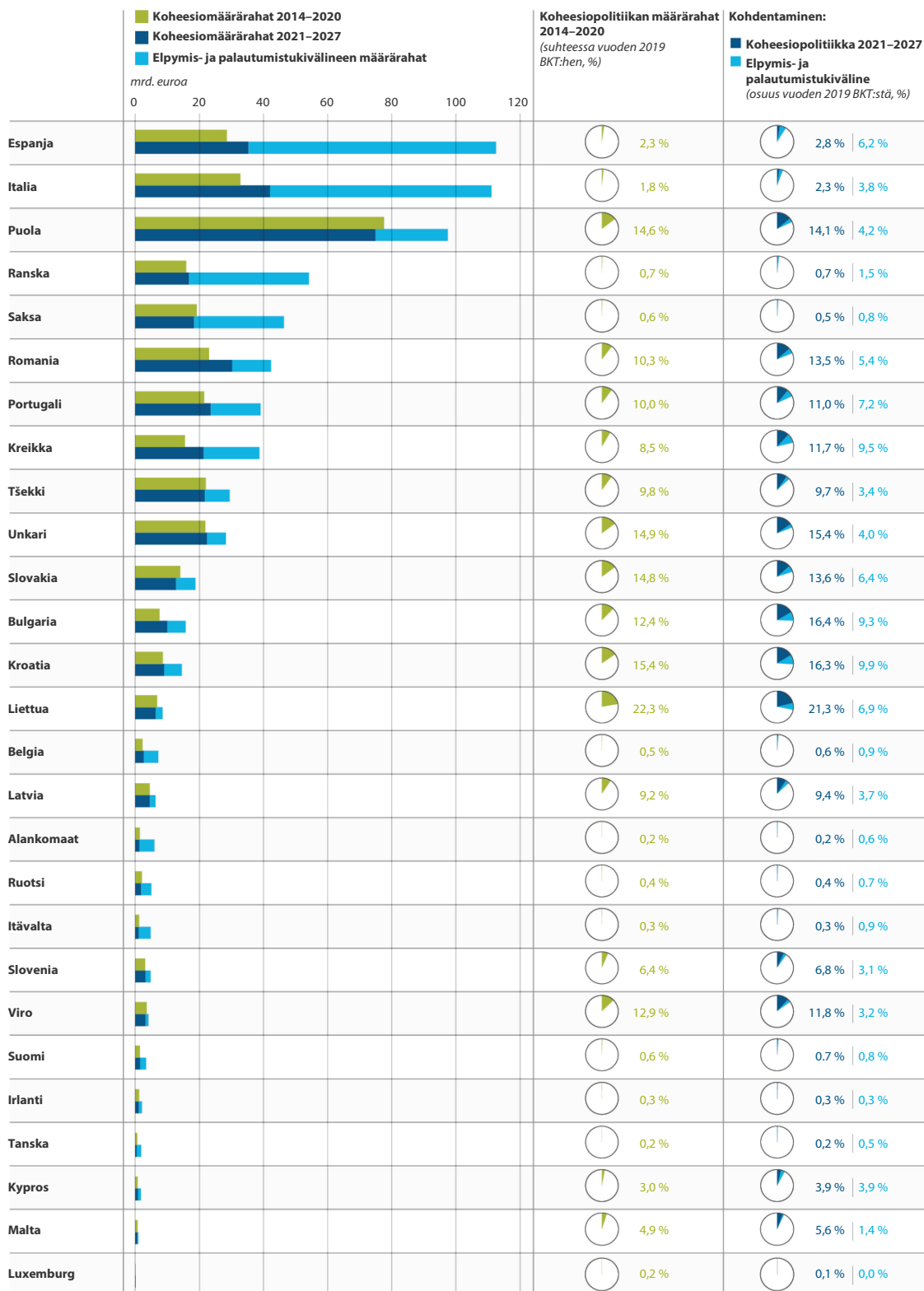
Hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät ongelmat

42 Komissio totesi²², että on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot parantavat hallinnollisia valmiuksiaan, jotta ne voivat saada taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä elpymis- ja palautumistukivälineestä ja muista EU:n rahastoista ja edistää varojen käyttöä. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutki, voivatko kuluvalle rahoituskaudella kansallisten hallintojen käytettävissä olevat määrät aiheuttaa varojen käyttöasteeseen liittyviä riskejä.

43 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että joissakin jäsenvaltioissa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano on lisännyt käytettävänä olevia määriä merkittävästi; 14 maata saa kaudella 2021–2027 vähintään kaksi kertaa enemmän rahoitusta kuin vuosina 2014–2020 (ks. [kaavio 7](#)).

²² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 45.

Kaavio 7 – Jäsenvaltioille kausilla 2014–2020 ja 2021–2027 myönnetyn rahoituksen vertailu – koheesiorahasto ja elpymis- ja palautumistukiväline



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Lähteenä komission asiakirjat (The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU ja RRF: Update of the maximum financial contribution), European Parliament's) sekä Eurostatin tiedot.

44 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmissa julkaisuissaan seuraavaa:

- o niille jäsenvaltioille, joissa koheesiorahoituksen osuus julkisista investoinneista oli jo merkittävä²³, olisi erityisen haastavaa ottaa käyttöön huomattavasti enemmän EU:n varoja kaudella 2021–2027 elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönoton myötä²⁴
- o *useiden välineiden rinnakkainen ja viivästynyt täytäntöönpano lisää jäsenvaltioiden riskiä rahoituksen menettämisestä*²⁵
- o jotkin niistä jäsenvaltioista, joissa käyttöaste oli alhaisin silloisella ohjelmakaudella, saivat todennäköisesti huomattavaa tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä²⁶
- o seurantajärjestelmiä tai elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoelimiä ei ollut vielä kaikissa tapauksissa otettu käyttöön siinä vaiheessa kun elpymis- ja palautumissuunnitelmat hyväksyttiin, mikä rajoitti myös komission arviota jäsenvaltioiden hallinnollisista valmiuksista²⁷.

45 Lisäksi 57 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksen kohteena olleista elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitelmistä piti todennäköisenä tai erittäin todennäköisenä, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttö muiden EU:n rahastojen lisäksi olisi haasteellista kaudella 2021–2027. Komissio raportoi väliarvioinnissaan myös, että joillakin jäsenvaltioilla oli ollut vaikeuksia, kun työmäärä kasvoi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisen jälkeen, minkä vuoksi toimia kansallisten hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi oli jatkettava²⁸.

²³ Bulgaria, Kroatia, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Unkari ja Viro.

²⁴ [Katsaus 1/2023](#), *Koheesio politiikan ja elpymis- ja palautumistukivälineen kautta myönnettävä EU:n rahoitus: Vertaileva analyysi*, kohta 53.

²⁵ [Varainhoitovuotta 2022 koskevat vuosikertomukset](#), 2. luku: Talousarvio- ja varainhallinto, kohta 2.65.

²⁶ [Lausunto 6/2020 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta](#) (COM(2020) 408), kohta 32.

²⁷ [Erityiskertomus 21/2022](#), *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi*, kohdat 98–105.

²⁸ Euroopan komissio, *Lujitetaan EU:ta kunnianhimoisilla uudistuksilla ja investoinneilla* (COM(2024) 82 final), s. 15.

46 Hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan vaikuta yhtäläisesti kaikkiin jäsenvaltioihin: noin kolmannes kyselyyn vastanneista koordinoitielimistä ei pitänyt asiaa huolestuttavana. Tämä koski erityisesti jäsenvaltioita, joiden elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahat olivat alhaiset suhteessa niiden BKT:hen ja/tai jotka saivat rahoitusta muista EU:n rahoitusvälineistä. Toinen kyselyssä esitetty syy siihen, että hallinnollisia valmiuksia ei otettu huomioon, oli se, että asianomaiset jäsenvaltiot olivat perustaneet erityisiä rakenteita (esim. elpymis- ja palautumistukivälineen erityisyksiköt kansallisissa viranomaisissa) helpottamaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa.

Epävarmuus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevien erityissääntöjen soveltamisesta

47 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen sisältyy sen täytäntöönpanoa koskevia erityissääntöjä:

- o elpymis- ja palautumistukivälineestä olisi tuettava ainoastaan toimenpiteitä, jotka ovat ns. **ei merkittävää haittaa -periaatteen**²⁹ mukaisia. Elpymis- ja palautumistukiväline on ensimmäinen väline, jonka rahoituksen ehtona on ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa todetaan myös, että komission olisi annettava teknisiä ohjeita siitä, miten ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta olisi sovellettava elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä³⁰.
- o komission on arvioitava viimeistään kahden kuukauden kuluessa maksupyyntöön vastaanottamisesta, onko neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut **välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi**. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon myös operatiivisia järjestelyjä koskevat tarkennukset³¹.

48 Jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat keskustelujen yhteydessä, että erilaisten täytäntöönpanosääntöjen soveltaminen ja niiden soveltamistapaan liittyvä epävarmuus ovat yksi haasteista, jotka vaikuttavat välitavoitteiden ja tavoitteiden oikea-aikaiseen saavuttamiseen ja sitä kautta varojen käyttöön.

²⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 5 artikla.

³⁰ Euroopan komissio, Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti (2021/C 58/01).

³¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 3 kohta.

49 Vaikka komissio antoi teknisiä ohjeita ja lisätietoja epävirallisissa keskusteluissa, ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltaminen oli uutta, minkä vuoksi kansalliset viranomaiset pitivät asiaa koskevia säännöksiä haastavina.

50 Komissio keskeytti maksupyyntöjen arvioinnin pyytääkseen otokseen valituilta jäsenvaltioilta tarvittaessa lisätietoja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. Tilintarkastustuomioistuimen toimenpideotos osoittaa, että muutamassa tapauksessa komissio ja asianomaiset jäsenvaltiot tulkitsivat eri tavoin, mitä ”välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen” tarkoittaa. Nämä käsityserot vaativat lisäkeskusteluja ja aikaa tilanteen ratkaisemiseen.

51 Komissio antoi kahdenvälisesti tapauskohtaisia lisäselvennyksiä välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta, mutta kirjalliset ohjeet annettiin vasta helmikuussa 2023³². Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen kysely osoittaa, että 65 prosenttia jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointielimistä on samaa mieltä tai vahvasti samaa mieltä siitä, että ”tyydyttävän saavuttamisen” määritelmä aiheuttaa riskin varojen oikea-aikaiselle käytölle (ks. [liite I](#)).

52 [Laatikossa 4](#) annetaan esimerkki toimenpiteistä, joilla on haasteita, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeviin erityissäntöihin ja epävarmuuteen niiden soveltamisesta.

³² Euroopan komissio, elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä (COM(2023) 99 final), liite I.

Laatikko 4

Esimerkki toimenpiteistä, joilla on haasteita, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanoa koskeviin erityissääntöihin ja epävarmuuteen niiden soveltamisesta

”Ei merkittävää haittaa” -periaate

Italian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi investointi tietyn kilometrimäärän rakentamiseen julkiselle liikenteelle tietyillä suurkaupunkialueilla. Tarkastuksen aikana Italian viranomaiset ilmaisivat huolensa toimenpiteen oikea-aikaisesta toteuttamisesta. Yhtenä syynä esitettiin se, että yksi hankkeista ei ollut ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen mukainen, koska se sijaitsi vulkaanisella alueella. Viranomaiset pyysivät lopulta muuttamaan toimenpidettä siten, että siitä poistetaan erityiset viittaukset yhteen niistä paikoista, joissa infrastruktuuria kehitettäisiin. Toimenpiteeseen liittyvä alkuperäinen tavoite pyydettiin korvaamaan sopimuksen myöntämistä koskevalla välitavoitteella. Komissio hyväksyi ehdotuksen.

Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen

Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi investointi lämmön ja sähkön yhteistuotannon kehittämiseen kaukolämpöjärjestelmissä. Tavoitteena oli vähintään 300 megawatin sähköntuotantokapasiteetin asentaminen. Tämän toimenpiteen alkuperäinen välitavoite oli sopimusten allekirjoittaminen, minkä jälkeen tavoitteena oli ottaa käyttöön 300 megawatin kapasiteetti.

Kun ensimmäisen sopimuserä oli toimitettu, komissio nosti esiin huolenaiheen siitä, ovatko sopimukset päteviä ja riittävätkö ne kattamaan 300 megawatin tavoitteen. Romanian viranomaiset toimittivat lisäsopimuksia, joiden mukaisen kokonaiskapasiteetin he väittivät olevan 349 megawattia. Viranomaiset myös väittivät, että tietyt epä johdonmukaisuudet neuvoston täytäntöönpanopäätösten englannin- ja romaniankielisten toisintojen ja operatiivisten järjestelyjen välillä vaikuttivat heidän alkuperäiseen käsitykseensä välitavoitteesta.

Tämän seurauksena arviointimenettely kesti kuusi kuukautta. Komissio totesi menettelyn lopussa, että välitavoitetta ei ollut vielä saavutettu tyydyttävästi, sillä Romanian viranomaiset eivät olleet antaneet kohtuullista varmuutta siitä, että allekirjoitetut sopimukset liittyivät maan kaukolämpötarpeisiin. Lisäksi komissio katsoi, että viranomaiset eivät olleet arvioineet tarkasti, täyttivätkö hakemukset ehdotuspyynnössä asetetut vaatimukset. Näin ollen komissio keskeytti kyseisen maksun osittain.

Maksetut varat eivät välttämättä ole vielä saapuneet lopullisille vastaanottajille, eikä termiä ”lopullinen vastaanottaja” käytetä aina johdonmukaisesti

53 Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä rahoitus katsotaan käytetyksi, kun varat on maksettu vastaanottajina oleville jäsenvaltioille. Varojen käyttö ei näin ollen tarkoita sitä, että nämä varat olisivat päätyneet lopullisille vastaanottajille (ks. kohta [11](#)). Saadakseen tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta, joka on jo edennyt reaalitalouteen, tilintarkastustuomioistuin tiedusteli jäsenvaltioilta i) kansallisesta talousarviosta lopullisille vastaanottajille maksetun elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen osuutta, ja ii) komissiolta tähän mennessä saadun elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen sijaintipaikkaa.

54 Lokakuussa 2023 tilintarkastustuomioistuin otti yhteyttä elpymis- ja palautumistukivälineen varoja saaneisiin 22 jäsenvaltioon ja pyysi niiltä tietoja kyseisten varojen nykyisestä sijainnista. Osa jäsenvaltioista ei toimittanut näitä tietoja (kolme jäsenvaltiota) tai toimitti puutteellisia taikka epäjohdonmukaisia tietoja (neljä jäsenvaltiota). Tiedot kokonaisuudessaan toimittaneiden 15 jäsenvaltioon kohdalla noin puolet varoista oli saavuttanut lopulliset vastaanottajat.

55 Maaliskuusta 2023 alkaen jäsenvaltioiden on pitänyt julkistaa luettelot niistä sadasta lopullisesta vastaanottajasta, jotka saavat eniten rahoitusta jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden täytäntöönpanoon³³. Luettelot on päivitettävä kahdesti vuodessa. Tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytöstä³⁴. Komission ohjeissa ”lopullinen vastaanottaja” määriteltiin³⁵ viimeiseksi yhteisöksi, joka saa varoja ja joka ei ole toimeksisaaja tai alihankkija. Näitä luetteloita analysoidessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että termiä ”lopullinen vastaanottaja” tulkitaan jäsenvaltioissa eri tavoin samankaltaisten toimenpiteiden osalta. Esimerkki:

- o kun kyse oli toimenpiteistä, jotka liittyvät rahoituksen tarjoamiseen yrityksille, joissakin jäsenvaltioissa lopullisiin vastaanottajiin luettiin mukaan laitokset, jotka myöntävät rahoitusta kansallisella tai jopa EU:n tasolla (kuten Euroopan investointipankki, Euroopan investointirahasto tai Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankki); toiset jäsenvaltiot puolestaan tulkitsivat käsitteen viittaavan rahoitusta saaviin yrityksiin
- o julkisten rakennusten energiaperuskorjauksiin liittyvien toimenpiteiden osalta joissakin jäsenvaltioissa lopullisiksi vastaanottajiksi kirjatut tahot olivat joko ministeriöitä tai kaupunkeja, ja toisissa jäsenvaltioissa puolestaan julkisia energiayhtiöitä tai yksityisiä yrityksiä
- o toimenpiteissä, jotka liittyivät digitaalisten laitteiden tarjoamiseen koulutuksessa, kirjattiin joissakin jäsenvaltioissa lopullisiksi vastaanottajiksi ministeriöitä tai kaupunkeja ja toisissa jäsenvaltioissa itse yliopistoja tai kouluja.

56 Kansalliset viranomaiset vahvistivat myös tilintarkastustuomioistuimen järjestämässä kokouksissa, että lopullisen vastaanottajan nykyinen määritelmä on tulkinnanvarainen.

³³ Asetus (EU) 2023/435 asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, 25 artiklan a alakohta.

³⁴ Euroopan komissio, *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä* (2023/C 80/01), s. 34.

³⁵ Euroopan komissio, *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä* (2023/C 80/01), s. 34.

Komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät helpottamaan varojen käyttöä, mutta on liian aikaista arvioida, onko tällä ollut myönteinen vaikutus

57 Komissio ja jäsenvaltiot toteuttivat varojen käytön helpottamiseksi muun muassa seuraavia toimia:

- o muutokset elpymis- ja palautumissuunnitelmiin ulkoisten olosuhteiden muutosten huomioon ottamiseksi
- o komission antama tuki ja ohjeet täytäntöönpanosääntöjen erilaisten tulkintojen vähentämiseksi
- o toimenpiteet hallinnollisten valmiuksien lisäämiseksi
- o järjestelmän perustaminen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seuraamiseksi.

58 Tilintarkastustuomioistuin analysoi, voidaanko toteutetuilla toimenpiteillä puuttua havaittuihin ongelmiin.

Kaikki otokseen valitut jäsenvaltiot pysyivät muutoksia elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa, mutta vaikutus varojen käyttöasteeseen jää nähtäväksi

59 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltio voi muuttaa elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa (ks. kohta **06**). Komission jäsenvaltioille antamissa ohjeissa annetaan lisätietoja siitä, milloin ja miten jäsenvaltiot voivat pyytää tällaisia tarkistuksia.

60 Tilintarkastustuomioistuin arvioi otokseen sisältyneiden 42 toimenpiteen osalta, kuinka moneen niistä tehtiin muutoksia. Lisäksi se arvioi näiden muutosten luonnetta (ks. kohta **06**). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että otokseen poimituista toimenpiteistä 27:ään (64 prosenttiin) tehtiin muutoksia. Näistä 23:een oli perusteena se, että välitavoitteita ja tavoitteita ei voitu saavuttaa ”objektiivisten olosuhteiden” vuoksi (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetusta, 21 artiklan 1 kohta). Muutokset koskivat pääasiassa tavoitteiden alentamista, toimenpiteiden loppuun saattamisen lykkäämistä tai toimenpiteiden poistamista elpymis- ja palautumissuunnitelmasta (ks. **taulukko 1**).

Taulukko 1 – Otokseen kuuluneisiin toimenpiteisiin pyydetty muutokset

Jäsenvaltio	Otokseen poimittujen toimenpiteiden määrä	Muutospyyntöjen kohteena olleiden toimenpiteiden määrä	Komission myönteisen arvion saaneiden toimenpiteiden määrä	Niiden toimenpiteiden määrä, joiden kohdalla muutospyyntö perustui 21 artiklaan	Esimerkkejä ehdotetuista muutoksista
Italia	10	10	10	10	Toimenpiteen kuvauksen muutos Alhaisemmat tavoitteet Valmistumisen lykkääminen Toimenpiteen poisto
Romania	11	4	4	2	Alhaisemmat tavoitteet Välitavoitteen poisto
Slovakia	11	8	8	7	Alhaisemmat tavoitteet Valmistumisen lykkääminen
Espanja	10	5	5	4	Alhaisemmat tavoitteet Valmistumisen lykkääminen
Yhteensä	42	27	27	23	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin muutettujen elpymis- ja palautumissuunnitelmien perusteella.

61 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei täsmennetä selvästi ”objektiivisia olosuhteita”, jotka oikeuttavat muutokseen. Komissio antoi kuitenkin helmikuussa 2023 REPowerEU-suunnitelman yhteydessä sovellettavat elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevat ohjeet³⁶, joissa tarkennettiin, mitä ”objektiivisilla olosuhteilla” tarkoitettiin, ja annettiin niistä esimerkkejä.

62 Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ehdottivat muutoksia elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, jotta voitaisiin tarjota ratkaisu toimenpiteisiin, joita ei muuten olisi enää mahdollista toteuttaa. Muutokset voivat näin ollen helpottaa varojen käyttöä. Komission ohjeissa todetaan kuitenkin, että ehdotettujen muutosten ei pitäisi heikentää elpymis- ja palautumissuunnitelmien yleistä tavoitetasoa³⁷. Tämä näkökohta ei kuitenkaan kuulunut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen piiriin.

63 Lisäksi 58 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista 26:sta elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimestä oli samaa mieltä tai oli vahvasti samaa mieltä siitä, että komission olisi annettava lisäohjeita elpymis- ja palautumissuunnitelmien muuttamisprosessista ja -edellytyksistä, jotta voidaan varmistaa varojen oikea-aikainen käyttö. Lisäksi vain 46 prosenttia vastaajista katsoi, että ohjeet oli annettu oikea-aikaisesti.

³⁶ Euroopan komissio, *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä* (2023/C 80/01), s. 11 ja 12.

³⁷ Euroopan komissio, *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä* (2023/C 80/01), s. 12.

Komissio antoi ohjeita elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevista erityissäännöistä, mutta ohjeet jättävät edelleen tulkinnanvaraa

Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen ja osittaiset maksut

64 Varojen käytön helpottamiseksi komissio antoi jäsenvaltioille ohjeita ja helpotti hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken. Komissio julkaisi 21. helmikuuta 2023 kehityksen, jota sovelletaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen arviointiin. Kehys sisältää myös menetelmän, jonka avulla määritetään perusteet maksujen keskeyttämiselle³⁸. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio asetti menetelmän käyttöön kahden vuoden kuluttua elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden alkamisesta. Menetelmä jättää tulkinnanvaraa erityisesti siksi, että välitavoitteet ja tavoitteet on usein määriteltä väljästi³⁹. Lisäksi päätös maksujen vähentämisestä, jos tiettyjä välitavoitteita tai tavoitteita ei saavuteta, jää jossakin määrin harkinnanvaraiseksi⁴⁰.

65 Lisäksi menetelmässä todetaan, että operatiivisten järjestelyjen osia (kuten todentamismekanismia ja seurantavaiheita) ei pitäisi pitää vaatimuksina arvioinnin aikana, vaikka – kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmissa tarkastuskertomuksissa todennut – todentamismekanismissa annetut tiedot tekevät välitavoitteista huomattavasti selkeämpiä tai paremmin mitattavissa olevia verrattuna neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin sisältyviin kuvauksiin⁴¹.

³⁸ Euroopan komissio, *Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä (COM(2023) 99)*, liitteet I ja II.

³⁹ *Erityiskertomus 21/2022, Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä*, kohta 82.

⁴⁰ *Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022*, luku 11: Elpymis- ja palautumistukiväline, kohdat 11.19 ja 11.37.

⁴¹ *Erityiskertomus 26/2023, Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta*, kohdat 28 ja 29.

66 Tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille osoittaman kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että koordinoitielinten näkemykset siitä, annettiin ohjeet oikea-aikaisesti ja olivatko ne helposti saatavilla ja helpottaisiko tämä varojen käyttöä, jakautuivat suhteellisen tasaisesti. Elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimistä 61 prosenttia oli kuitenkin samaa mieltä tai vahvasti samaa mieltä siitä, että komissiolta tarvitaan edelleen lisäohjeita ja -tietoja.

”Ei merkittävää haittaa” -periaate

67 Kuten kohdassa **47** mainitaan, elpymis- ja palautumistukiväline oli ensimmäinen väline, jonka yhteydessä rahoituksen ehtona otettiin käyttöön ”ei merkittävää haittaa” -periaate. Komissio julkaisi tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisesta hyvissä ajoin. Tarkastuskäyntien aikana jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat kuitenkin, että hakemuksen tekeminen on sen monimutkaisuuden vuoksi haastavaa komission antamasta tuesta huolimatta.

68 Tämän vahvistivat myös elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoelimiä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen saadut vastaukset, joiden mukaan noin 60 prosenttia vastaajista katsoi, että ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisesta tarvitaan lisäohjeita elpymis- ja palautumistukivälineen varojen oikea-aikaisen käytön varmistamiseksi. Komissio julkaisi syyskuussa 2023 lisäohjeita ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisesta⁴². On liian aikaista arvioida, ratkaisevatko ohjeet jäsenvaltioiden tähänastiset haasteet.

⁴² Komission tiedonanto [C\(2023\) 6454 final](#), *Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti*.

Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet jäsenvaltiot toteuttivat toimia hallinnollisten valmiuksien lisäämiseksi, mutta henkilöstöpulaa esiintyy edelleen

69 Elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevissa ohjeissaan komissio huomautti, että jotta voidaan varmistaa tehokas täytäntöönpano siten, että uudistukset ja investoinnit etenisivät suunnitelmien mukaisesti, jäsenvaltioiden olisi käytettävä resurssiaan tehokkaasti ja varmistettava tarvittavien hallinnollisten valmiuksien olemassaolo⁴³.

70 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet jäsenvaltiot suunnittelivat useita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon liittyviä hallinnollisia valmiuksia. Näitä olivat muun muassa lisähenkilöstön palkkaaminen, operatiivisen tuen antaminen ja hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen. Tiettyjä haasteita on kuitenkin edelleen jäljellä:

- o Espanjan elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi uudistuksia, joiden tavoitteena oli nykyaikaistaa maan julkishallintoa vahvistamalla julkisten hankintojen kehystä, parantaa rekrytointimenettelyjä ja kehittää järjestelmä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon hallinnointia ja seuranta varten. Joitakin toimenpiteitä ei kuitenkaan saatu päätökseen niin nopeasti kuin odotettiin. Näihin lukeutui muun muassa uudistus, jolla pyritään vahvistamaan hallinnon kykyä houkutella ja pitää palveluksessaan henkilöstöä. Espanjan parlamentti hyväksyi uudistuksen lopulta joulukuussa 2023. Lisäksi Espanjan ylimmän tarkastuselimen huhtikuussa 2023 julkaisemassa raportissa todettiin haasteita, jotka liittyvät henkilöressurssien asianmukaiseen suunnitteluun ja riittävien resurssien varmistamiseen (erityisesti alueellisella tasolla) elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa varten⁴⁴.

⁴³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 45.

⁴⁴ Espanjan ylin tarkastuselin, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- o Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi joukko uudistuksia maan julkishallinnon laadun parantamiseksi. Romania on saavuttanut elpymis- ja palautumissuunnitelman institutionaalisen kehyksen laatimista ja asiaankuuluvien elinten oikeudellista toimeksiantoa koskevan välitavoitteen. Maa teki useita ehdotuksia elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimensä organisoimiseksi uudelleen. Ehdotuksiin lukeutui muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen varojen hallinnointiin osallistuvan henkilöstön määrän lisääminen. Henkilöstön lisäys toukokuussa 2023 ei kuitenkaan vastannut sitä määrää, jonka elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitelin katsoi olevan tarpeen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa varten.
- o Italia on saattanut päätökseen joukon julkishallintonsa uudistuksia, jotka liittyivät muun muassa rekrytointimenettelyihin, elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seurantaan ja hallinnointiin tarkoitettun tietojärjestelmän perustamiseen sekä hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamiseen. Maa asetti myös välitavoitteen, joka koski paikallisviranomaisten hallinnollisten valmiuksien lisäämistä⁴⁵. Italian ylin tarkastuselin havaitsi kuitenkin maaliskuussa 2023, että rekrytoitun henkilöstön suureen vaihtuvuuteen liittyi haasteita. Ylin tarkastuselin korosti, että elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanomenettelyt olivat monimutkaisia ja monilla viranomaisilla ei vielä ole tarvittavaa henkilöstöä⁴⁶.
- o Slovakia toteutti uudistuksen, jonka tavoitteena on vahvistaa hallinnollisia valmiuksia sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Tähän sisältyi asianomaisten elinten perustamista koskevan oikeusperustan hyväksyminen ja niiden tehtävien ja vastualueiden määrittely sekä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanosta vastaavien osastojen organisaattiorakenteen analysointi. Slovakian tarkastusviranomaisen toi lokakuussa 2022 esiin organisaattiorakenteisiin ja henkilöstömäärään liittyviä puutteita sekä riittävän ohjeistuksen puutteen kansallisella tasolla, erityisesti kun oli kyse asianmukaisen sisäisen valvonnan varmistamisesta⁴⁷.

⁴⁵ Ks. myös [vuoden 2022 vuosikertomukset](#) EU:n talousarvion toteuttamisesta ja yhdeksänneistä, kymmenenneistä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2022, kohta 11.33 ja laatikko 11.3.

⁴⁶ Italian ylin tarkastuselin, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

⁴⁷ Kansallinen täytäntöönpano- ja koordinoituviranomainen, tiivistelmä asetuksen (EU) 2021/241 22 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja rahoitussopimuksen liitteen III mukaisista tarkastuksista, lokakuu 2022.

Jäsenvaltiot ja komissio perustivat järjestelmiä, joilla seurataan täytäntöönpanon edistymistä, mutta viivästyksiä ei seurata systemaattisesti

71 Jäsenvaltioiden on vahvistettava elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan järjestelyt kyseisten suunnitelmien tehokasta seuranta ja täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien suunniteltu aikataulu, välitavoitteet ja tavoitteet sekä niihin liittyvät indikaattorit⁴⁸. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehyksen tuloksellisuudesta laatimassaan erityiskertomuksessa⁴⁹, jäsenvaltiot ja komissio perustivat elpymis- ja palautumistukivälinettä varten tietojärjestelmiä sekä hallinto- ja valvontarakenteita lyhyessä ajassa.

⁴⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan p alakohta ja 19 artiklan 3 kohdan h alakohta.

⁴⁹ Erityiskertomus 26/2023, *Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta*, kohdat 54–57.

72 Tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille tekemä kysely osoittaa, että jäsenvaltiot noudattivat erilaisia toimintatapoja suunnitellessaan tietoteknisiä järjestelmiään täytäntöönpanon seurantaan varten. Kyselyn tuloksista käy ilmi, että tietotekniikkajärjestelmien avulla kyettiin useimmissa tapauksissa seuraamaan välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista missä tahansa vaiheessa sekä koko jäsenvaltion että lopullisten vastaanottajien osalta. Otokseen poimituista neljästä jäsenvaltiosta näin ei kuitenkaan ollut Romanian ja Slovakian kohdalla, sillä niiden seurantajärjestelmien avulla ei pystytty tuottamaan tällaisia yksityiskohtaisia erittelyjä. Romaniassa kaikki täytäntöönpanosta vastaavat ministeriöt eivät myöskään käyttäneet maan tietojärjestelmää, joten järjestelmä ei sisältänyt kattavia tietoja täytäntöönpanosta. Tämän vuoksi elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimellä ei aina ollut kyseisten toimenpiteiden edistymisestä oikea-aikaista tietoa, jonka avulla se olisi voinut korjata mahdolliset viivästykset ja helpottaa varojen käyttöä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan molemmat jäsenvaltiot olivat perustamassa uusia seurantajärjestelmiä.

73 Lisäksi noin puolet tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista elimistä ilmoitti, että niiden seurantajärjestelmiin ei sisällynyt ns. varhaisvaroitusjärjestelmää, jonka avulla ne olisivat saaneet ennen saavuttamiselle asetettua määräaikaan ilmoituksen välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamisen viivästymisestä, taikka ilmoituksen aiemmin saavutettujen välitavoitteiden tai tavoitteiden kumoamisesta. Tarkemmat tulokset seurantajärjestelmiä koskevasta tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksesta esitetään *liitteessä III*.

74 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa⁵⁰ edellytetään, että jäsenvaltiot raportoivat kahdesti vuodessa edistymistään elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanossa. Tämän raportoinnin tarkoituksena on laatia kattava tilannekatsaus kaikkien suunnitelmien täytäntöönpanosta ja luoda komissiolle mahdollisuus tunnistaa potentiaaliset riskit, joihin on puututtava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Analysoidessaan jäsenvaltioiden puolivuotiskertomuksia tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki jäsenvaltiot eivät antaneet järjestelmällisesti kattavia tietoja syistä, joiden vuoksi välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen viivästyi. Sen sijaan nämä tiedot rajoittuvat usein yleisiin kuvauksiin toteutetuista toimituksista. Lisäksi komissio totesi, että jäsenvaltioiden raportointi välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneesta edistymisestä oli toisinaan virheellistä.

⁵⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla.

75 Puutteelliset ja epätarkat tiedot rajoittavat sitä, mitä komissio voi tehdä puuttuakseen viivästysten taustalla vaikuttaviin syihin ajoissa ja lieventääkseen viivästymisistä varojen käyttöön aiheutuvia riskejä. Komissio on säännöllisesti yhteydessä jäsenvaltioihin, mutta se ei järjestelmällisesti pyydä niiltä tietoja toimista, joita on toteutettu välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa ilmenneiden viivästysten tai haasteiden ratkaisemiseksi. Näin on siitä huolimatta, että komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä suoraa hallinnointia ja kantaa lopullisen vastuun.

Elpymis- ja palautumistukivälineen rakenteeseen liittyy riskejä, jotka kohdistuvat varojen käyttöasteeseen sekä toimenpiteiden päätökseen saattamiseen 31. elokuuta 2026 mennessä

76 Yhtenä tämän tarkastuksen tavoitteista oli tuoda varhaisessa vaiheessa esiin mahdolliset riskit, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon lakisäteisessä aikataulussa ja siten välineen tavoitteiden saavuttamiseen pitkällä aikavälillä. Tilintarkastustuomioistuin analysoi siksi, liittyykö varojen käyttöasteeseen riskejä täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti analyysissään erityistä huomiota toimenpiteiden loppuun saattamiseen liittyviin riskeihin, sillä toimenpiteet muodostavat keskeisen tekijän elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, edistävätkö suoritettut maksut välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista.

Vielä saavutettavana olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden määrä ja luonne aiheuttavat riskejä varojen käyttöasteelle ja toimenpiteiden loppuun saattamiselle

77 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa vahvistetaan muun muassa välitavoitteet, tavoitteet ja aikataulu uudistusten ja investointien toteuttamiselle 31. elokuuta 2026 mennessä⁵¹. Lisäksi kutakin jäsenvaltiota koskevissa neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä vahvistetaan ohjeellinen määräaika jokaisen välitavoitteen ja tavoitteen saavuttamiselle.

⁵¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artikla.

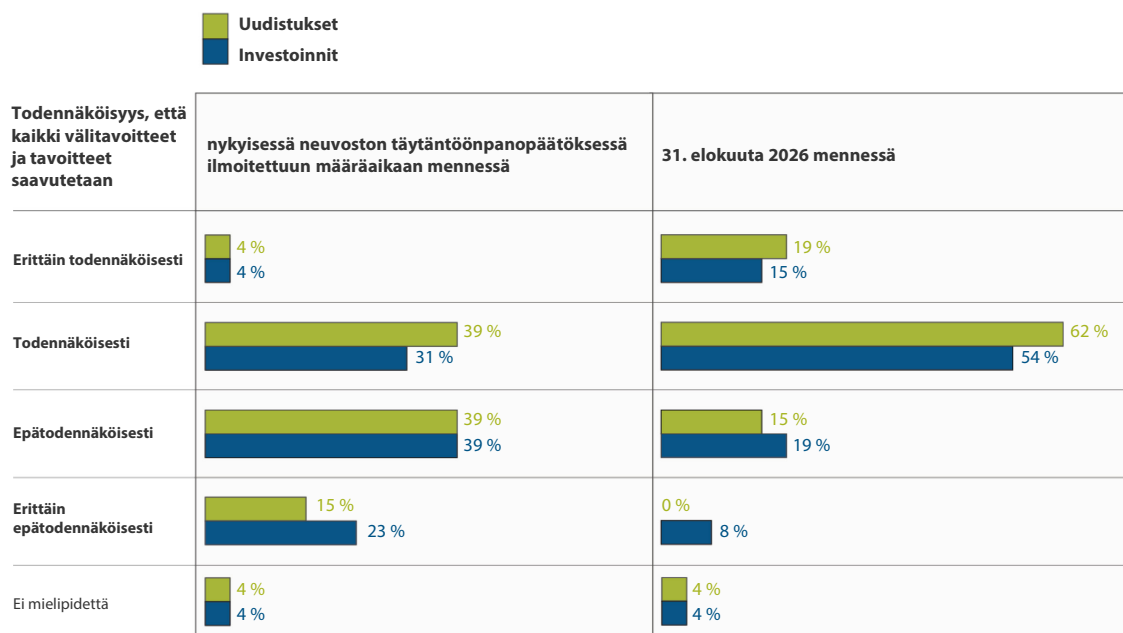
Täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla saavutettavana olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden huomattava määrä aiheuttaa riskejä varojen käyttöasteelle ja toimenpiteiden loppuun saattamiselle

78 Tilintarkastustuomioistuin analysoi, kuinka välitavoitteet ja tavoitteet ovat jakautuneet ajan mittaan ja kuinka suuri on niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden osuus, jotka on vielä määrä saavuttaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla.

79 Asetettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden lukumäärä ei jakaudu tasaisesti elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokaudelle. Vuoden 2023 loppuun mennessä toimitettuihin 73 maksupyyntöön sisältyi 1 750 välitavoitetta ja tavoitetta. Määrä on vain noin 28 prosenttia alkuperäisissä neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä suunnitelluista 6 234 välitavoitteesta ja tavoitteesta. Jäsenvaltioissa ilmeni jo elpymis- ja palautumistukivälineen alussa haasteita ja viivästyksiä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä ilmoitettuihin määräaikoihin mennessä (ks. kohta [27](#)). Odotettavissa on, että viivästysten vaikutus kumuloituu ajan myötä ja ne aiheuttavat siten riskin varojen oikea-aikaiselle käytölle ja toimenpiteiden loppuun saattamiselle suunnitelmien mukaisesti.

80 Tilintarkastustuomioistuimen kysely sisälsi edellä mainittua analyysiä silmällä pitäen kysymyksiä siitä, kuinka todennäköisesti välitavoitteet ja tavoitteet saavutetaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ilmoitettuun määräaikaan mennessä ja kuinka todennäköistä on, että toimenpiteet saatetaan loppuun elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden loppuun mennessä ([kaavio 8](#)). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että vain kaksi jäsenvaltiota oletti, että kaikki investointien välitavoitteet ja tavoitteet todennäköisesti saavutetaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ilmoitettuun määräaikaan mennessä.

Kaavio 8 – Todennäköisyys siitä, että välitavoitteet ja tavoitteet saavutetaan suunnitellusti



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kysely elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille.

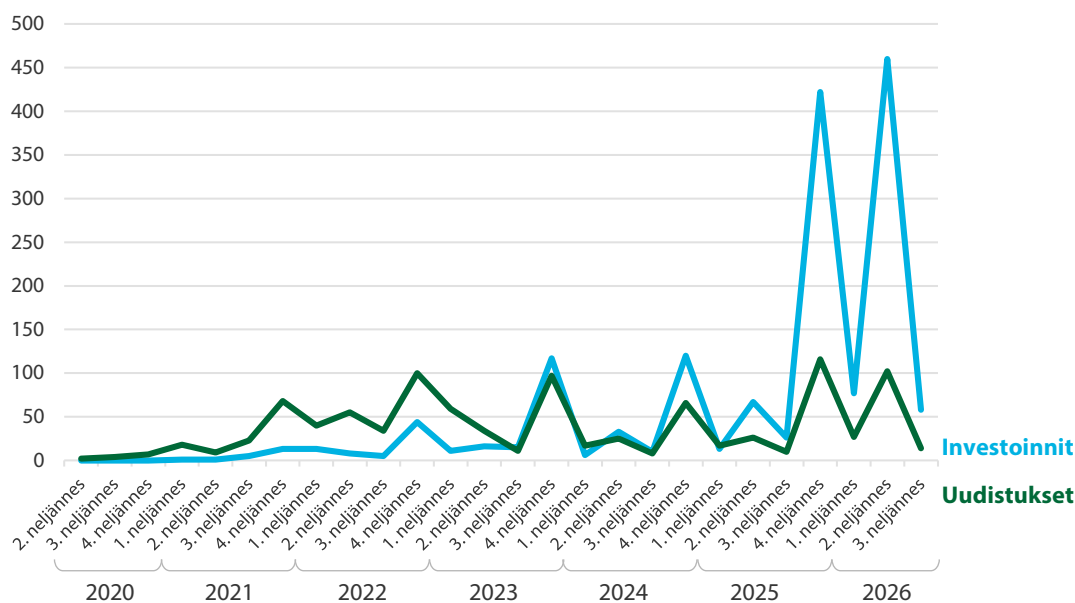
Siirtyminen uudistuksista investointeihin ja täytäntöönpanon viimeiseen vaiheeseen lisää viivästysten riskiä

81 Alkuperäisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyi 2 530 toimenpidettä, joista 1 541 oli investointeja ja 989 uudistuksia. Suurin osa jäsenvaltioista päätti toteuttaa ensin uudistuksia, sillä ne olivat usein tärkeitä investointien tehokkaan ja tuloksellisen täytäntöönpanon helpottamiseksi⁵². Useimmissa tapauksissa investoinnit toteutetaan uudistusten jälkeen, kuten komissio on vahvistanut⁵³ (ks. [kaavio 9](#)).

⁵² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 15.

⁵³ Euroopan komissio, *Lujitetaan EU:ta kunnianhimoisilla uudistuksilla ja investoinneilla* (COM(2024) 82 lopullinen, s. 4.

Kaavio 9 – Loppuun saatettavana olevien uudistusten ja investointien määrä vuosineljänneksittäin (2020–2026)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission FENIX-tietokannan perusteella.

82 Välitavoitteet ja tavoitteet, jotka jäsenvaltiot suunnittelivat saavuttavansa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden kahdeksan viimeisen kuukauden aikana, kattoivat 39 prosenttia kaikista investoinneista ja 14 prosenttia kaikista uudistuksista, jotka oli suunniteltu vuodelle 2026. Yksittäisten jäsenvaltioiden analysointi osoittaa, että 16 niistä oli asettanut vähintään 30 prosenttia investointiensa välitavoitteista ja tavoitteista vasta vuodelle 2026. Nämä osuudet vaihtelivat Espanjan 30 prosentista Italian 62 prosenttiin ja Puolan 70 prosenttiin (ks. *liite IV*).

83 Investoinnit ja erityisesti infrastruktuuri-investoinnit voivat olla luonteeltaan melko monimutkaisia. Ne ovat yleensä herkempiä ulkoisista olosuhteista johtuville viivästyksille, joihin jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa. Tämän seurauksena investointien lykkääminen todennäköisesti lisää entisestään viivästysten ja varojen käytön hidastumisen riskiä. Väliarviointia esittäessään komissio totesi, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkipuolisko on haastavampi kuin ensimmäinen, sillä investointien täytäntöönpano saavuttaa silloin kriittisen vaiheen⁵⁴.

⁵⁴ Euroopan komissio, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility* 21. helmikuuta 2024.

84 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että elpymis- ja palautumistukivälineen alkuvaiheessa välitavoitteet ja tavoitteet liittyivät täytäntöönpanon varhaisiin vaiheisiin (kuten lakien hyväksymiseen, ehdotus- tai tarjouspyyntöjen julkaisemiseen tai hankkeiden valintaan). Sen sijaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkipuoliskolla välitavoitteet ja tavoitteet ovat usein luonteeltaan monimutkaisempia ja haastavampia, koska ne liittyvät täytäntöönpanon loppuvaiheisiin (kuten infrastruktuuri-investointien tai uudistusten loppuun saattamiseen tai joskus jopa niiden tuloksiin).

85 Vielä tärkeämpää on panna merkille, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla välitavoitteet ja tavoitteet liittyvät usein tiiviimmin toimenpiteiden loppuun saattamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Näiden välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi sen vuoksi aiheuttaa riskin varojen oikea-aikaiselle käytölle ja kyseisten toimenpiteiden loppuun saattamiselle. **Taulukossa 2** esitetään joidenkin toimenpiteiden osalta esimerkkejä viimeistä edellisten ja viimeisten välitavoitteiden/tavoitteiden välisistä eroista otokseen valituissa jäsenvaltioissa.

Taulukko 2 – Esimerkkejä viimeistä edellisten ja viimeisten välitavoitteiden/tavoitteiden välisistä eroista otokseen valituissa jäsenvaltioissa

Jäsenvaltio	Toimenpiteen kuvaus	Viimeistä edellinen välitavoite/tavoite	Viimeiseen maksupyyntöön sisältyvä viimeinen välitavoite/tavoite
Italia	Vedyn tuotanto ympäristövaurioalueilla	Varojen myöntäminen vedyn tuotantohankkeille hylätyillä teollisuusalueilla. Vuoden 2023 ensimmäinen neljännes	Vähintään kymmenen vedyntuotantohankkeen saattaminen loppuun hylätyillä teollisuusalueilla; keskimääräinen hankekohtainen kapasiteetti vähintään 1–5 megawattia. Vuoden 2026 toinen neljännes

Jäsenvaltio	Toimenpiteen kuvaus	Viimeistä edellinen välitavoite/tavoite	Viimeiseen maksupyyntöön sisältyvä viimeinen välitavoite/tavoite
Romania	Integroidut tulvariskien lieventämisjärjestelmät metsävesialueilla	Tulvasuojelun nykyaikaistamista koskevan hankesuunnitelman hyväksyminen. Vuoden 2023 ensimmäinen neljännes	Tulvasuojelun nykyaikaistamista koskevan hankkeen saattaminen loppuun. Vuoden 2026 toinen neljännes
Slovakia	Slovakian korkeakoulujen tuloksellisuuden parantaminen – Uudistus 5: Erinomaisten koulutus- ja tutkimusvalmiuksien keskittäminen	Yliopistoja aletaan yhdistää suuremmiksi yksiköiksi. Vuoden 2021 viimeinen neljännes	Tutkimusyksiköiden yhdistämisprosessin loppuun saattaminen Vuoden 2026 toinen neljännes
Espanja	Rakennusten energiatehokkuuden parantamista koskeva ohjelma	Varojen myöntäminen asuinrakennusten ja muiden kuin asuinrakennusten peruskorjauksiin , joilla vähennetään primäärienergian kysyntää keskimäärin vähintään 30 prosentilla. Vuoden 2023 viimeinen neljännes	Asuinrakennusten ja muiden kuin asuinrakennusten peruskorjausten loppuun saattaminen siten, että primäärienergian kysyntä vähenee keskimäärin vähintään 30 prosentilla. Vuoden 2026 toinen neljännes

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimiston neuvoston täytäntöönpanopäätösten perusteella.

Maksut eivät välttämättä kuvasta välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä

86 Yleisesti ottaen rahoituksen maksamisessa olisi otettava huomioon edistyminen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa⁵⁵. Kaikki ensimmäisen ennakkomaksun jälkeen suoritettavat maksut perustuvat vastaavaan maksupyyntöön sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen. Kunkin maksun määrä sekä välitavoitteet ja tavoitteet, jotka on saavutettava maksun saamiseksi, määritellään neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä.

87 Maksuprofiilit perustuvat asianomaisen jäsenvaltion kanssa käytyihin neuvotteluihin. Maksuprofiilit eivät kuitenkaan välttämättä kuvasta välitavoitteita ja tavoitteita⁵⁶, vaikka niiden määrä ja merkittävyys otetaankin profiileissa huomioon. Vuoden 2023 loppuun mennessä komissio oli maksanut 37 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaismäärärahoista (avustukset ja lainat) vastineeksi siitä, että 19 prosenttia kaikista välitavoitteista ja tavoitteista oli saavutettu tyydyttävästi. Maksujen määrässä on otettu huomioon jo tilinpidollisesti selvitettyt ennakkomaksut (ks. *kaavio 10*).

⁵⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 35.

⁵⁶ *Erityiskertomus 21/2022*, Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi, kohta 73.

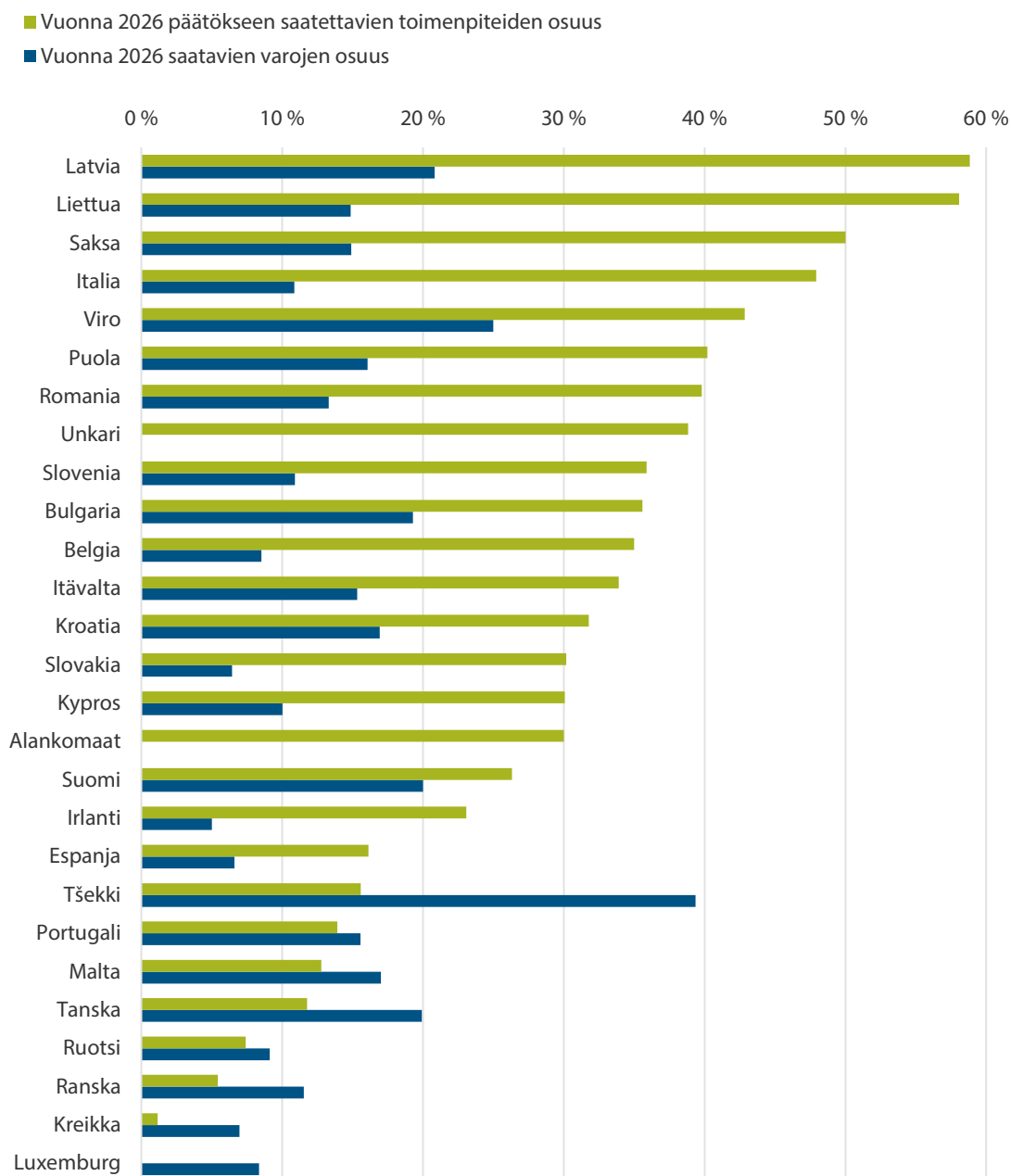
Kaavio 10 – Elpymis- ja palautumistukivälineestä välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella suoritettavat maksut vuoden 2023 loppuun mennessä

	Maksettu osuus rahoituksesta	Tyydyttävästi saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden osuus	Välitavoitteiden ja tavoitteiden lukumäärä yhteensä	Vuoden 2023 viimeiseen neljännekseen mennessä tyydyttävästi täytetyt välitavoitteet ja tavoitteet
Ranska	59 %	53 %	175	93
Portugali	48 %	28 %	341	96
Espanja	46 %	29 %	416	121
Italia	46 %	34 %	525	178
Kreikka	40 %	26 %	331	87
Kroatia	38 %	28 %	371	104
EU27	37 %	19 %	2 159	679
Slovakia	33 %	30 %	196	58
Luxemburg	32 %	41 %	63	26
Viro	30 %	23 %	124	29
Liettua	29 %	16 %	191	31
Slovenia	24 %	31 %	209	64
Itävalta	23 %	26 %	171	44
Tanska	22 %	32 %	77	25
Bulgaria	22 %	6 %	346	22
Romania	21 %	14 %	507	70
Malta	19 %	14 %	138	19
Saksa	17 %	28 %	129	36
Tšekki	15 %	15 %	244	37
Latvia	12 %	4 %	214	9
Kypros	8 %	5 %	271	14
Belgia	0 %	0 %	210	0
Suomi	0 %	0 %	140	0
Unkari	0 %	0 %	270	0
Irlanti	0 %	0 %	109	0
Alankomaat	0 %	0 %	127	0
Puola	0 %	0 %	283	0
Ruotsi	0 %	0 %	56	0

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin operatiivisten järjestelyjen ja komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella.

88 Lisäksi useiden jäsenvaltioiden on toteutettava yli 50 prosenttia toimenpiteistään vuonna 2026, vaikka useimmilla niistä on tätä varten käytössään alle 20 prosenttia kokonaisrahoituksestaan (ks. *kaavio 11*).

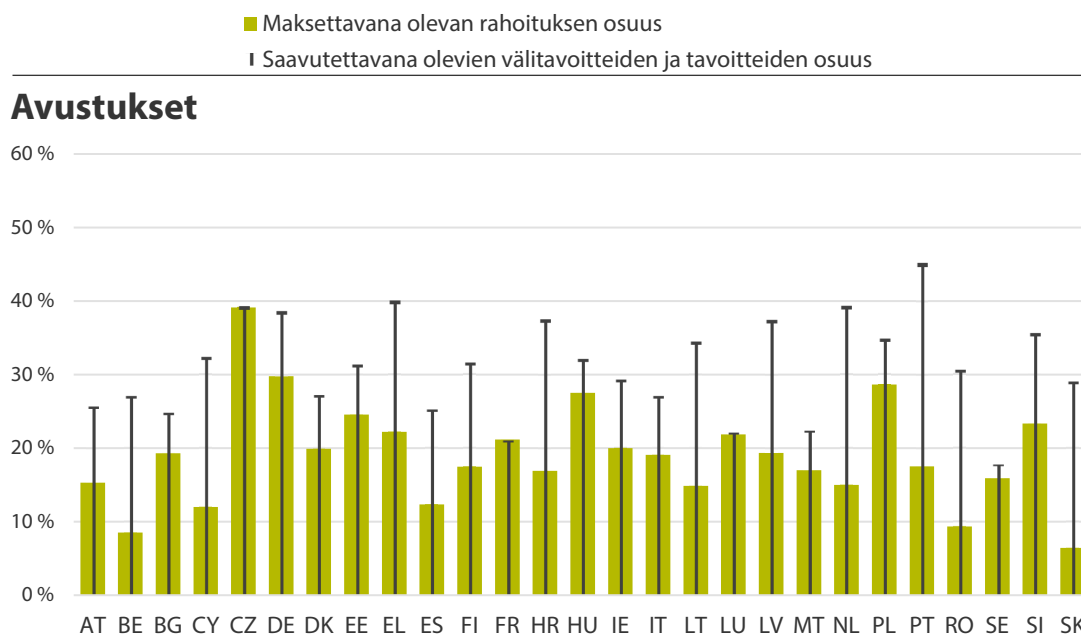
Kaavio 11 – Niiden toimenpiteiden osuus, joihin liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet on vielä saavutettava, suhteessa varoihin, jotka maiden on määrä saada vuonna 2026



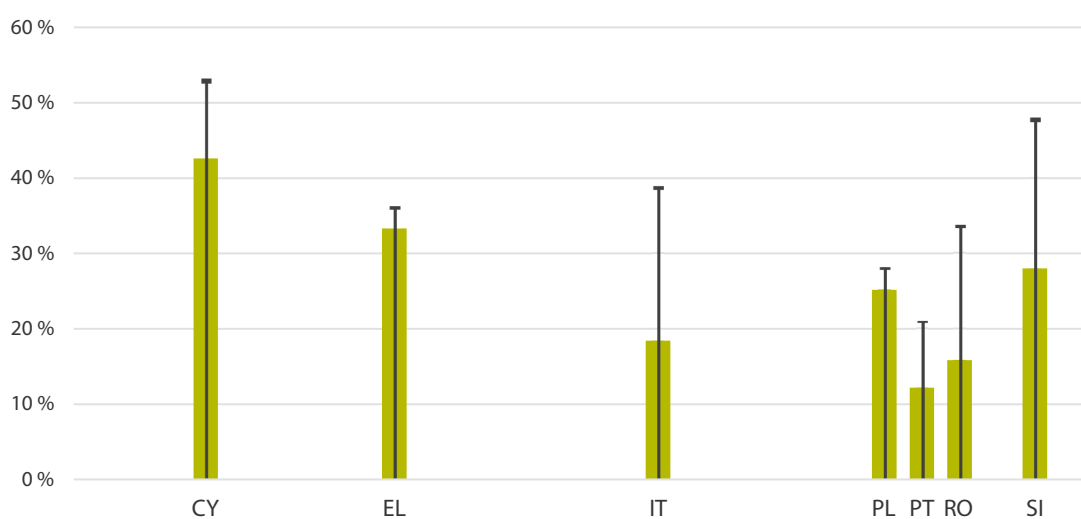
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Fenix-tietokannan perusteella.

89 Lisäksi voidaan todeta, että saatujen maksujen ja saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden välinen suhde vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain (ks. kohta [86](#)). Esimerkiksi Portugalia koskevat kaksi viimeistä maksupyyntöä muodostavat 18 prosenttia maalle elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetystä kokonaisrahoituksesta. Maksujen edellytyksenä kuitenkin on, että maa on saavuttanut 45 prosenttia kaikista sen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisällyvistä välitavoitteista ja tavoitteista. Tämä suhde on samankaltainen esimerkiksi Alankomaissa (15 prosenttia rahoituksesta, 39 prosenttia välitavoitteista ja tavoitteista), Slovakiassa (kuusi prosenttia vs. 29 prosenttia), Romaniassa (yhdeksän prosenttia vs. 31 prosenttia) ja Kroatiassa (17 prosenttia vs. 38 prosenttia) (ks. [kaavio 12](#)).

Kaavio 12 – Viimeistä edellisen ja loppumaksua koskevan pyynnön analysointi



Lainat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin neuvoston täytäntöönpanopäätösten perusteella.

90 Elpymis- ja palautumistukiväline on suunniteltu siten, että maksut eivät välttämättä vastaa välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä. Tämä saattaa aiheuttaa riskin, että merkittävä osa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta maksetaan ilman, että jäsenvaltiot ovat saattaneet asianomaiset toimenpiteet päätökseen. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaan elpymis- ja palautumissuunnitelmissa vahvistetaan muun muassa aikataulu, jonka mukaan uudistukset ja investoinnit on pantava täytäntöön 31. elokuuta 2026 mennessä⁵⁷. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta periä jo saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin perustuvia varoja takaisin, jos toimenpiteitä ei ole saatettu loppuun. Tämä aiheuttaa riskin elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiselle ja siten EU:n taloudellisille eduille siinä tapauksessa, että kyseiset jäsenvaltiot eivät saata sovittuja toimenpiteitä päätökseen.

⁵⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan i alakohta.

Johtopäätökset ja suositukset

91 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon alkuvaiheessa ennakkomaksut helpottivat varojen maksamista tuensaajille. Varojen käyttö viivästyi kuitenkin tämän jälkeen useista eri syistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka komissio ja jäsenvaltiot reagoivat näihin viivästyksiin, varojen käyttöasteeseen ja toimenpiteiden loppuun saattamiseen kohdistuu riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla.

92 Lainsäädännössä säädetty enintään 13 prosentin ennakkomaksu oli perusteltu, kun otetaan huomioon kriisitilanne, jonka yhteydessä elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin. Näin pystyttiin suorittamaan nopeasti maksuja useille jäsenvaltioille (ks. kohdat [18](#) ja [19](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että vaikka elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen nopea käyttöönotto oli olennaisen tärkeää kriisistä toipumiseksi, varojen käyttöön liittyi yleensä viivästyksiä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden ensimmäisellä puoliskolla. Joulukuuhun 2023 mennessä komissiolle toimitettujen maksupyyntöjen määrä oli huomattavasti pienempi kuin mitä operatiivisissa järjestelyissä oli suunniteltu. Viivästykset vaihtelivat kuitenkin jäsenvaltioittain esitettyjen maksupyyntöjen lukumäärän, pyydetyn rahoituksen ja saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta. Myös viivästyksen pituus vaihteli (ks. kohdat [21–27](#)).

93 Viivästyksiin vaikuttivat useat tekijät. Tällaisia olivat esimerkiksi ulkoiset tekijät, kuten hinnankorotukset ja toimituspula, sekä toimenpiteiden – erityisesti innovatiivisten tai suurten infrastruktuurihankkeiden – täytäntöönpanoon tarvittava aika, joka oli aliarvioitu silloin, kun hankkeet valittiin mukaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Lisäksi tietyt elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosäännöt ja niiden soveltamista koskevat erilaiset tulkinnat lisäsivät toimenpiteiden täytäntöönpanoon tarvittavaa aikaa (ks. kohdat [28–52](#)).

94 Lähes puolet elpymis- ja palautumistukivälineen varoista, jotka on maksettu tiedot toimittaneille 15 jäsenvaltiolle, eivät ole vielä saavuttanut lopullisia vastaanottajia. Muut seitsemän jäsenvaltiota, jotka saivat varoja, eivät toimittaneet täydellisiä ja johdonmukaisia tietoja näiden varojen nykyisestä sijainnista. Lisäksi termin ”lopullinen vastaanottaja” määritelmä jättää tulkinnanvaraa, ja sitä sovellettiin eri tavoin samankaltaisiin toimenpiteisiin (ks. kohdat [53–56](#)).

Suositus 1 – Varmistetaan ”lopullisen vastaanottajan” määritelmän johdonmukainen soveltaminen

Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltioilla on yhteinen käsitys siitä, mikä on ”lopullinen vastaanottaja”, ja sovellettava käsitettä johdonmukaisesti.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2024.

95 Sekä komissio että jäsenvaltiot toteuttivat joitakin toimenpiteitä helpottaakseen varojen oikea-aikaista käyttöä, mutta riskejä on edelleen olemassa. Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin tehdyt muutokset tarjoavat mahdollisuuden ratkaista täytäntöönpanon aikana havaittuja ongelmia, mutta ne eivät saisi heikentää elpymis- ja palautumissuunnitelmien yleistä tavoitetasoa. Jää nähtäväksi, missä määrin nämä muutokset vaikuttavat varojen käyttöasteeseen (ks. kohdat [57–63](#)).

96 Komissio julkaisi menetelmän, jolla arvioidaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista kahden vuoden kuluttua elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanokauden alkamisesta. Tiettyjen välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamatta jäämisestä johtuviin maksujen vähentämisiin liittyy kuitenkin edelleen epävarmuutta, koska menetelmä jättää tilaa erilaisille tulkinnoille. ”Ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamista koskevat ohjeet annettiin hyvissä ajoin, mutta kansalliset viranomaiset pitivät periaatteen soveltamista haastavana sen monimutkaisuuden ja uutuuden vuoksi (ks. kohdat [64–68](#)).

97 Jäsenvaltiot pyrkivät myös parantamaan hallinnollisia valmiuksiaan, erityisesti palkkaamalla lisää henkilöstöä. Tämä ei kuitenkaan ratkaissut kaikkia haasteita (ks. kohdat [69](#) ja [70](#)). Komissio ja jäsenvaltiot ovat perustaneet järjestelmiä, joilla seurataan elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanoa, mutta toimitetut tiedot olivat toisinaan puutteellisia. Komissio on säännöllisesti yhteydessä jäsenvaltioihin, mutta se ei järjestelmällisesti pyydä niiltä tietoja toimista, joita on toteutettu viivästysten korjaamiseksi. Näin on siitä huolimatta, että komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukiväliseen yhteydessä suoraa hallinnointia ja kantaa lopullisen vastuun. (ks. kohdat [71](#) ja [75](#)).

Suositus 2 – Annetaan jäsenvaltioille lisäohjausta ja -tukea

Komission olisi annettava tarvittaessa lisätukea ja -ohjeita, jotta voidaan puuttua mahdollisiin jäljellä oleviin epävarmuustekijöihin jäsenvaltioiden määrittämällä aloilla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2024

98 Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkipuoliskolla saavutettavana olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden määrä ja luonne sekä siirtyminen uudistuksista investointeihin aiheuttavat todennäköisesti lisähaasteita varojen oikea-aikaiselle käytölle. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon jo vuoden 2023 loppuun mennessä ilmenneet viivästykset, on vaarana, että kaikkia suunniteltuja toimenpiteitä ei saada päätökseen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoaikataulussa (ks. kohdat [78–85](#)).

Suositus 3 – Seurataan ja lievennetään toimenpiteiden kesken jäämisen riskiä ja sen taloudellisia seurauksia

Komission olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa

- a) yksilöitävä toimenpiteet, joihin kohdistuu suurin riski siitä, ettei toimenpiteitä saada päätökseen 31. elokuuta 2026 mennessä
- b) seurattava näitä toimenpiteitä järjestelmällisesti ja sovittava toimista viivästysten poistamiseksi
- c) lievennettävä riskiä siitä, että rahoitusta maksettaisiin toimenpiteille, joita ei ole saatu päätökseen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2024.

99 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jäsenvaltioiden saamien varojen määrä ei välttämättä kuvasta saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä. Elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettujen määrien suhde välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen vaihtelee lisäksi jäsenvaltioittain. Tämä voi johtaa siihen, että merkittävä osa varoista maksetaan toimenpiteisiin, joita ei välttämättä ole saatettu päätökseen. Tilanteesta aiheutuu riskejä, sillä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta periä jo saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyviä varoja takaisin, jos toimenpiteitä ei ole saatettu loppuun (ks. kohdat [86–90](#)).

Suositus 4 – Vahvistetaan kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen perustuvien tulevien välineiden rakennetta varojen oikea-aikaisen käytön osalta

Jos komissio suunnittelee välineitä, joilla annetaan kustannuksiin perustumatonta rahoitusta, sen olisi

- a) varmistettava tiivis yhteys suoritettavien maksujen ja tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen välillä
- b) puututtava siihen, että varoja ei ole mahdollista periä takaisin, jos toimenpiteitä ei ole saatettu loppuun.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: suunniteltaessa välineitä, joilla annetaan kustannuksiin perustumatonta rahoitusta.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Mihails Kozlovsin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 4. heinäkuuta 2024.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

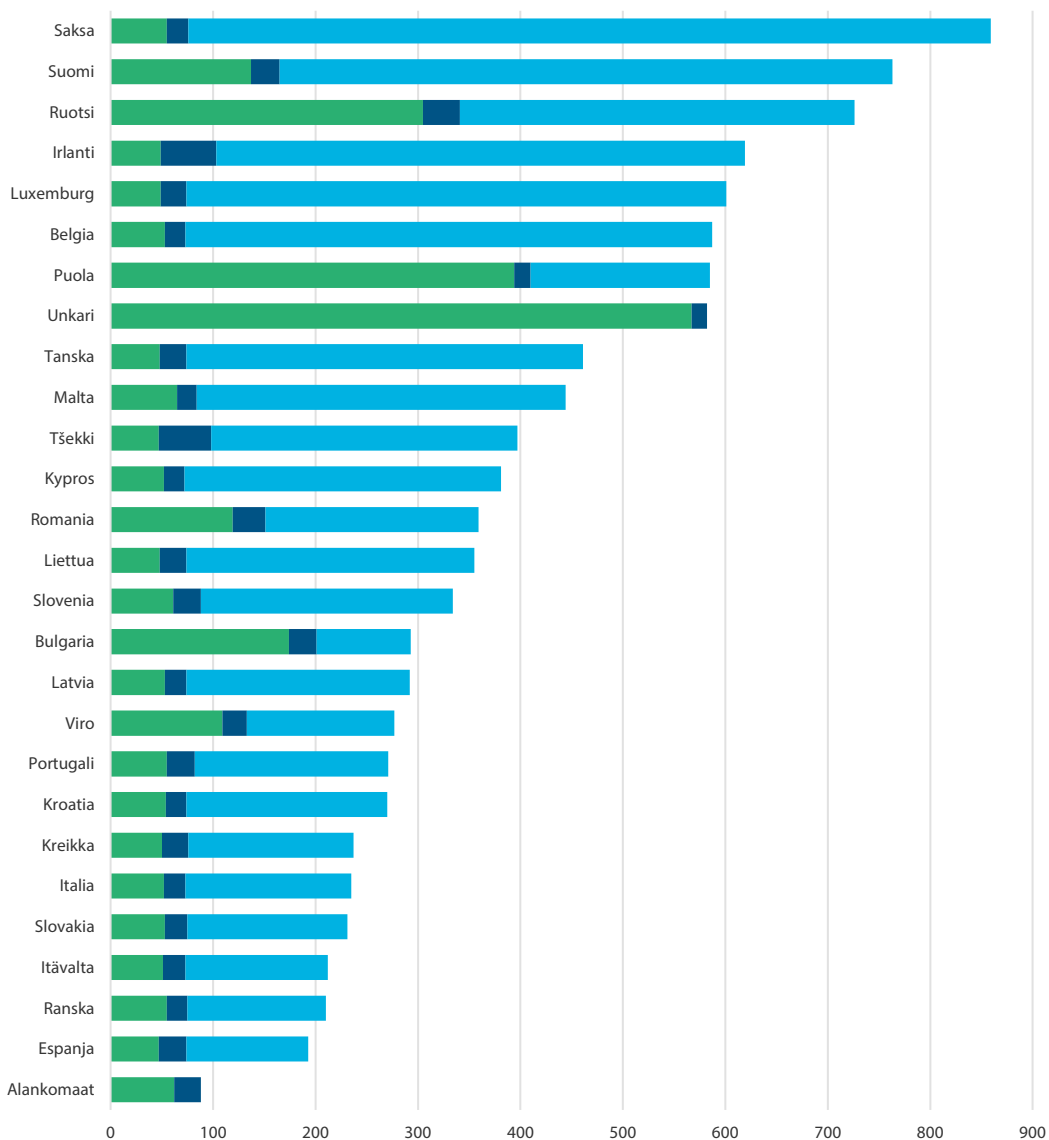
Liitteet

Liite I –Keskeiset tiedot tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille tekemistä kyselytutkimuksista

Vastaanottajat	Aihe	Otos	Kausi	Vastausprosentti
Elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointielimet	Yleinen käyttöaste	27 jäsenvaltiota	Huhti–kesäkuu 2023	96 %
Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoelimet		20 jäsenvaltiota, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin sai relevantit yhteystiedot		61 %
Tarkastusviranomaiset		27 jäsenvaltiota		70 %

Liite II — Menettelyn eri vaiheet ja niiden vaatima aika (päivinä)

- Aika, joka tarvitaan elpymis- ja palautumissuunnitelmaa koskevan komission arvioinnin laadintaan
- Aika, joka tarvitaan komission elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tekemän arvioinnin hyväksymiseen neuvostossa
- Operatiivisista järjestelyistä sopimiseen tarvittava aika sen jälkeen, kun neuvosto on hyväksynyt elpymis- ja palautumissuunnitelmaa koskevan arvioinnin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella.

Liite III — Kansallisten tietoteknisten seurantajärjestelmien toiminnot, joiden avulla seurataan elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä kansallisella tasolla

■ Kyllä ■ Ei ■ -

Mahdollistaa välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen seurannan missä tahansa vaiheessa



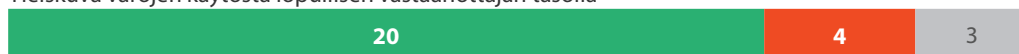
Sisältää varojen käyttöasteen kunkin lopullisen vastaanottajan osalta



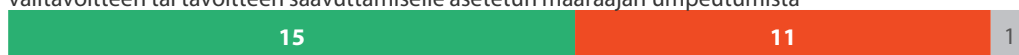
Yleiskuva varojen käyttöasteesta kansallisella tasolla



Yleiskuva varojen käytöstä lopullisen vastaanottajan tasolla



Ilmoitukset kussakin täytäntöönpanovaiheessa ilmenneistä viivästyksistä jo ennen asianomaisen välitavoitteen tai tavoitteen saavuttamiselle asetetun määräajan umpeutumista



Yleiskuva varojen käytöstä alueellisella tasolla



Tarkastuksia, joilla havaitaan aiemmin saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden mahdollinen peruuntuminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kysely elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitielimille.

Liite IV — Loppuun saatettavana olevien uudistusten ja investointien prosenttiosuus vuosittain ja jäsenvaltioittain

Selitys: ■ Investointi ■ Uudistus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Fenix-tietokannan perusteella.

Sanasto

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

Elpymis- ja palautumissuunnitelma: Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, tehostetaan elpymistä ja vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.

Eurooppalainen ohjauksjakso: Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.

Investointi: Menot, jotka aiheutuvat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta, hankkeesta tai muusta toimesta, jonka odotetaan tuottavan suotuisia tuloksia yhteiskunnalle, taloudelle ja/tai ympäristölle.

Koheesiorahasto: EU:n rahasto, jolla pyritään vähentämään taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:ssa. Rahastosta tuetaan investointeja sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo henkeä kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Lopullinen vastaanottaja: Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka saa elpymis- ja palautumistukivälineen varoja jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvän toimenpiteen toteuttamiseksi.

Operatiivinen järjestely: Komission ja jäsenvaltion välinen sopimus jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoon liittyvistä teknisistä kysymyksistä.

Seuranta: Seurataan ja tarkistetaan järjestelmällisesti, miten tavoitteiden saavuttamisessa edistytään. Tämä tapahtuu osittain indikaattorien avulla.

Tavoite: Määrällinen mittari, jonka avulla selvitetään, kuinka jäsenvaltio on edistynyt uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa.

Tuloksellisuus: Mitta, jolla arvioidaan, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja tarjonnut rahalle vastinetta.

Tulos: Hankkeen tai ohjelman välittömät vaikutukset sen päätyttyä. Vaikutuksia voivat olla esimerkiksi kurssin osallistujien työllistymismahdollisuuksien parantuminen tai yhteyksien parantuminen uuden tien rakentamisen ansiosta.

Uudistus: Toimi tai prosessi, jolla tehdään muutoksia ja parannuksia, joilla on merkittävä vaikutus markkinoiden tai politiikan toimintaan, toimielimen tai hallinnon toimintaan tai rakenteisiin tai edistymiseen asiaankuuluvien toimintapoliittisten tavoitteiden, kuten kasvun ja työllisyyden, palautumiskyvyn ja vihreän ja digitaalisen siirtymän, saavuttamisessa.

Vaikuttavuus: Se, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu toteutettujen toimien avulla.

Varojen käyttö/käyttöaste: Se, missä määrin jäsenmaat ovat saaneet komissiolta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella.

Välitavoite: Laadullinen mittari, jonka avulla selvitetään, kuinka uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa on edistytty.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-13>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-13>

Tarkastustiimi

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

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalajat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Mihails Kozlovs. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ivana Maletićin johdolla ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Sandra Diering ja kabinettiavustaja Tea Vlainić, toimialapäällikkö Juan Ignacio Gonzalez Bastero, tehtävävastaava Giorgos Tsikkos sekä tarkastajat Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta ja Valentina-Adriana Visan. Kieliasiantuntijana toimi Michael Pyper. Alexandra-Elena Mazilu antoi graafista tukea.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

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

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

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa 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 pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

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

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

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2512-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/867028	QJ-AB-24-013-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2483-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/673531	QJ-AB-24-013-FI-N

Elpymis- ja palautumistukiväline, jonka arvo on 724 miljardia euroa, perustettiin koronapandemian vastatoimia varten.

Tilintarkastustuomioistuin toimitti elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä koskevan tarkastuksen ja totesi, että varojen käytössä on viiveitä.

Komissio ja jäsenvaltiot ryhtyivät toimiin viivästyksiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Tästä huolimatta toimien päätökseen saattamiseen ja siten myös elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuu yhä riskejä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta periä varoja takaisin, jos toimenpiteitä ei ole saatu päätökseen. Lisäksi havaittiin, että jäsenvaltioille suoritettavat maksut eivät välttämättä kuvasta saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden määrää ja merkitystä.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee muun muassa, että komissio antaa tarvittaessa lisäohjeita ja seuraa, jääkö toimenpiteitä saattamatta päätökseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio vahvistaa tulevien vastaavanlaisten välineiden rakennetta varojen hyödyntämisen osalta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors