



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 9. kesäkuuta 2022
(OR. en)

10064/22

FIN 648

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. kesäkuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 401 final
Asia:	Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus – Varainhoitovuosi 2021

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 401 final.

Liite: COM(2022) 401 final



Strasbourg 7.6.2022
COM(2022) 401 final

KOMISSION KERTOMUS

**EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE**

**EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus –
Varainhoitovuosi 2021**

EU:n
talousarviota
koskeva
vuotuinen
hallinto- ja
tuloksellisuus-
kertomus

Osa I

Varainhoitovuosi

2021

#EUBUDGET

Integroitu talous- ja vastuuvollisuusraportointi 2021

Euroopan komissio ei vastaa tämän julkaisun uudelleenkäytön seurauksista.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

© Euroopan unioni, 2022



Euroopan komission noudattamasta asiakirjojen uudelleenkäyttöpolitiikasta säädetään 12. joulukuuta 2011 annetussa komission päätöksessä 2011/833/EU (EUVL L 330, 14.12.2011, s. 39). Jollei toisin mainita, tämän asiakirjan uudelleenkäyttö on sallittua Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) - lisenssin mukaisesti (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Tämä tarkoittaa sitä, että uudelleenkäyttö on sallittua, kunhan lähde mainitaan asianmukaisesti ja mahdollisesti tehdyt muutokset ilmoitetaan.

Sellaisten osien käyttö tai jäljentäminen, jotka eivät ole Euroopan unionin omaisuutta, saattaa edellyttää lupaa suoraan asianomaisilta oikeudenhaltijoilta.

Kaikki kuvat © Euroopan unioni, ellei toisin mainita.

EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus – Osa I – Varainhoitovuosi 2021

Painettu	ISBN 978-92-76-49919-0	ISSN 2599-7084	doi:10.2761/022851	KV-AQ-22-001-EN-C
PDF	ISBN 978-92-76-49892-6	ISSN 2599-7092	doi:10.2761/093153	KV-AQ-22-001-EN-N

Saatavilla myös:

EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus – Osa II – Liitteet – Varainhoitovuosi 2021

Painettu	ISBN 978-92-76-51013-0	ISSN 2599-7084	doi:10.2761/733952	KV-AQ-22-002-EN-C
PDF	ISBN 978-92-76-51012-3	ISSN 2599-7092	doi:10.2761/285345	KV-AQ-22-002-EN-N

EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus – Osa III – Tekniset liitteet –
Varainhoitovuosi 2021

Painettu	ISBN 978-92-76-51105-2	ISSN 2599-7084	doi:10.2761/762638	KV-AQ-22-003-EN-C
PDF	ISBN 978-92-76-51104-5	ISSN 2599-7092	doi:10.2761/064137	KV-AQ-22-003-EN-N

EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus varainhoitovuodelta 2021 liitteineen on komission pääasiallinen panos vuotuiseseen vastuuvapausmenettelyyn⁽¹⁾, jossa Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto tarkastavat EU:n talousarvion täytäntöönpanon. Se täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen⁽²⁾ ja varainhoitoasetuksen⁽³⁾ mukaiset komission velvoitteet. Vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta on jaettu. Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja muiden kumppanien ja organisaatioiden kanssa.

Kertomus koostuu kolmesta osasta, jotka on kuvattu alla:

- Osa I sisältää vuoden 2021 talousarviohallintoon liittyvät keskeiset tiedot ja saavutukset.
- Osassa II taas esitetään kattavampi kuva EU:n talousarvion toteuttamisesta. Liitteessä 1 esitetään yleiskatsaus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta vuonna 2021. Liitteessä 2 puolestaan esitetään yleiskatsaus sisäisestä valvonnasta ja varainhoidosta. Liite 3 kattaa elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.
- Osa III sisältää kertomusta tukevat tekniset liitteet. Sen liitteessä 4 olevassa kohdassa ”Yleiskatsaus ohjelmien tulokseen” esitetään tarkemmat ohjelmakohtaiset tuloksellisuustiedot.

Tämä kertomus on osa laajempaa integroitua talous- ja vastuuvollisuusraportointipakettia⁽⁴⁾, johon sisältyvät myös konsolidoidut tilinpäätöstiedot⁽⁵⁾, seuraavia viittä vuotta koskeva pitkän aikavälin ennuste tulevista ja lähtevistä rahavirroista⁽⁶⁾, sisäisistä tarkastuksista laadittu kertomus⁽⁷⁾ ja kertomus vastuuvapauden myöntämisen seurannasta⁽⁸⁾.

(1) Vuotuisessa vastuuvapausmenettelyssä Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tietyn vuoden talousarvion täytäntöönpanon lopullisesti ja asettavat komission poliittiseen vastuuseen EU:n talousarvion täytäntöönpanosta (https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/parliaments-approval_en).

(2) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artikla.

(3) Varainhoitoasetuksen 247 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 247 artiklan 1 kohdan e alakohta).

(4) Varainhoitoasetuksen 247 artikla.

(5) Varainhoitoasetuksen 246 artikla.

(6) Varainhoitoasetuksen 247 artiklan 1 kohdan c alakohta.

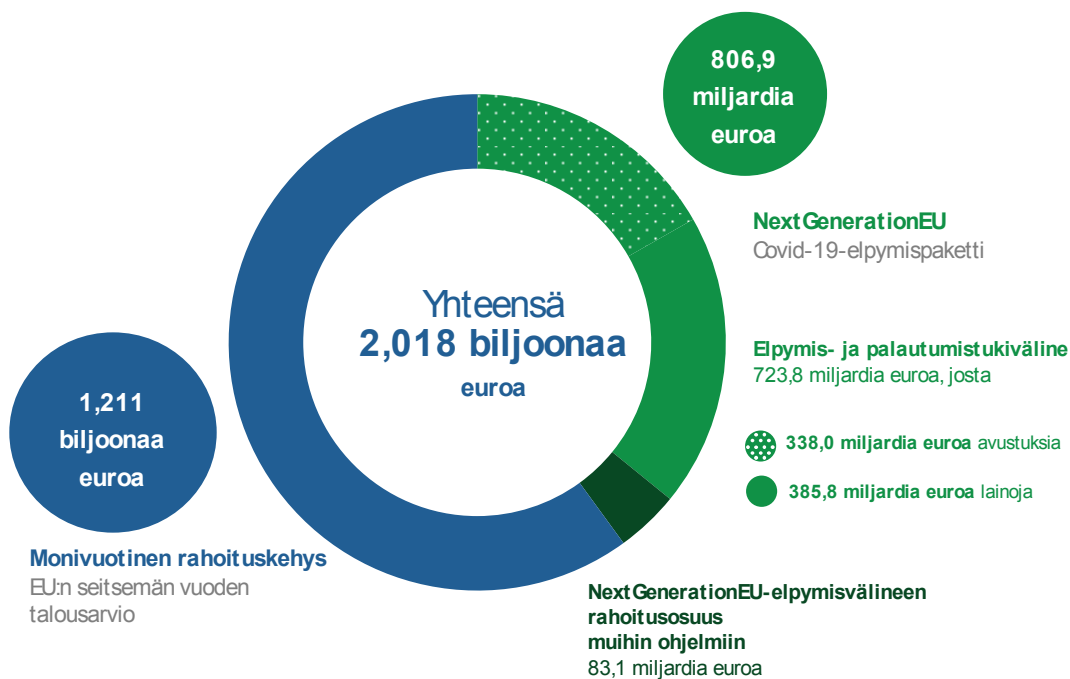
(7) Varainhoitoasetuksen 118 artiklan 8 kohta.

(8) Varainhoitoasetuksen 261 artiklan 3 kohta.

Haasteeseen vastaaminen: EU investoi vihreämpään, digitaalisempaan ja selviytymiskykyisempään tulevaisuuteen

EU lähetti vuonna 2021 viestin solidaarisuudesta ja voimasta ja torjui ennennäkemättömän kriisin. Solidaarisuus oli keskeisessä asemassa covid-19-pandemian hillitsemisessä ja sen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämisessä. EU:n historian laajin ja nopein rokotusten käyttöönotto toteutettiin, kun rokotteita hankittiin yhteisesti käyttämällä EU:n talousarviota innovatiivisesti hätätilanteen tukivälineen kautta. EU:n talousarviosta on rahoitettu myös digitaalisten koronatodistusten antamiseen ja todentamiseen tarkoitettua infrastruktuuria siten, että on asetettu standardi kauas EU:n rajojen ulkopuolelle. EU on tukenut kansalaisia ja yrityksiä kriisin seurauksista selviytymisessä. Samalla se on reagoinut maailmanlaajuisiin haasteisiin.

EU onnistui paitsi selviytymään kriisistä myös tarttumaan sen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. EU:n talousarvio antaa Euroopalle valmiudet tulevaisuuteen ennakoimalla sen vastauksia ilmastotoimien ja digitalisaation keskeisiin haasteisiin. Siitä investoidaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden kestävämpään ja häiriönsietokykyisempään tulevaisuuteen. Erityinen NextGenerationEU-elpymisväline on yhdessä vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehymyksen kanssa keskeinen osa EU:n yhteisiä toimia. Yli 2 biljoonan euron ennätysellisen elvytyspaketin ansiosta EU:n talous alkoi elpyä vuonna 2021, ja tämä tapahtui odotettua nopeammin.



EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 ja NextGenerationEU-elpymisväline. Kaikki määrät on ilmaistu miljardeina euroina käypinä hintoina.

Lähde: Euroopan komissio.

NextGenerationEU-elpymisväline toimii mukautetun ja tulossuuntautuneen lähestymistavan ansiosta. NextGenerationEU-elpymisväline, jonka koko on ennennäkemättömät 807 miljardia euroa⁽⁹⁾, on lisännyt merkittävästi EU:n talousarvion rahoituskapasiteettia. Sen keskeinen ohjelma,

⁽⁹⁾ 807 miljardia euroa käypinä hintoina ja 750 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina.

elpymis- ja palautumistukiväline, on ainutlaatuinen ja innovatiivinen väline investointien ja uudistusten rahoittamiseksi. Jäsenvaltiot toimittavat elpymis- ja palautumissuunnitelmansa, jotka sisältävät uudistuksia ja investointeja Ne vastaavat välineen soveltamisalaan kuuluvia kuutta laajaa politiikan alaa, neuvoston eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä hyväksymiä maakohtaisia suosituksia sekä vihreitä ja digitaalisia tavoitteita. Välineestä myönnettävä rahoitus määräytyy uuden pitkän aikavälin talousarvion tulostavoitteen mukaisesti suunnitelmiin sisältyvien investointien ja uudistusten onnistuneen toteuttamisen mukaan (ks. laatikko jäljempänä). Vuoden loppuun mennessä oli hyväksytty 22 kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa.

Pitkän aikavälin talousarvio ja NextGenerationEU-elpymisväline: EU:n talousarviossa keskitytään tavoitteiden saavuttamiseen

Tuloksellisuus ja tulokset ovat uuden pitkän aikavälin talousarvion ja NextGenerationEU-elpymisvälineen ytimessä. Uudet ohjelmat on suunniteltu tuottamaan konkreettisia tuloksia kentällä. Elpymis- ja palautumistukivälineen tapauksessa maksut liittyvät nimenomaisesti siihen, miten jäsenvaltiot saavuttavat välitavoitteet ja tavoitteet. Lisäksi jokaiseen EU:n ohjelmaan sisältyy selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita ja niihin liittyviä indikaattoreita, joiden avulla voidaan varmistaa näiden tavoitteiden saavuttaminen. Komissio julkaisi kesäkuussa 2021 tiedonannon⁽¹⁰⁾, jossa kuvataan uutta tuloskehystä.

Uusi pitkän aikavälin talousarvio on myös tarjonnut tilaisuuden tarkastella EU:n talousarvion täytäntöönpanon tehokkuutta. Ohjelmilla on varmistettava yhdennetympi lähestymistapa poliittisiin haasteisiin, esimerkiksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa, jolla kootaan yhteen useimmat EU:n talousarviossa olevat EU:n entiset ulkoisen toiminnan ohjelmat. Toinen esimerkki on toimeenpanovirastojen uudelleensuunnittelu, jossa komissio on perustanut uusia virastoja, jotta niiden vastuualueet voidaan sovittaa täysin yhteen komission strategisten painopisteiden kanssa ja jotta voidaan hyödyntää ohjelmien ja politiikkojen välisiä synergioita (esimerkiksi uusi Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanovirasto).

EU tarjosi jäsenvaltioille likviditeettiä käyttämällä kaikkia käytettävissä olevia

talousarviovaroja. Jäsenvaltiot saivat elpymis- ja palautumistukivälineestä 64 miljardia euroa vuonna 2021 – pääasiassa ennakkorahoituksena kansallisille elpymis- ja palautumissuunnitelmille niille jäsenvaltioille, joilla on hyväksytty suunnitelma.⁽¹¹⁾ Koheesiopolitiikan täytäntöönpano nopeutui vuonna 2021, ja jäsenvaltioille maksettiin ennätyselliset 69 miljardia euroa. Tämä johtui myös nopeasta reagoinnista covid-19-kriisiin. Vuonna 2020 aloitetut koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevat investointialoitteet mahdollistivat kaikkien jäljellä olevien varojen joustavan käyttöönoton vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmissa. Terveysturvallisuudelle ja kriisin vaikutusten lieventämistä koskeviin toimenpiteisiin kohdennettiin uudelleen 23 miljardia euroa. NextGenerationEU-elpymisvälineestä REACT-EU-välineen kautta myönnettyllä lisärahoituksella maksettiin lisäksi 7 miljardia euroa, minkä ansiosta jäsenvaltiot saivat vuonna 2021 yhteensä 140 miljardia euroa likviditeettiä.

Likviditeetin lisäksi EU:n talousarvio on eurooppalaisen solidaarisuuden väline. Covid-19-pandemian lisäksi luonnonkatastrofit, kuten kuivuuden aiheuttamat metsäpalot ja vakavat tulvat, ovat aiheuttaneet suuria kustannuksia monissa jäsenvaltioissa. EU on antanut EU:n pelastuspalvelumekanismiin kautta 332 miljoonaa euroa välitöntä katastrofiapua luonnonkatastrofeista kärsiville jäsenvaltioille. Vuonna 2021 mekanismia käytettiin 114 kertaa. Vuonna 2022 Ukrainan sota on jo käynnistänyt suurimman hätäoperaation mekanismin perustamisen jälkeen.

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/communication-eu-budget-performance-framework-2021-2027_en

⁽¹¹⁾ Lisätietoja on liitteessä 3.

Elvytystoimet on suunnattu vihreämmän ja digitaalisemman tulevaisuuden rakentamiseen. EU on nostanut ilmaston liittyvän rahoituksen tavoitetasonsa 30 prosenttiin EU:n kokonaistalousarviosta, NextGenerationEU-elpymisväline mukaan luettuna. Lisäksi otetaan huomioon EU:n maailmanlaajuiset sitoumukset, mukaan lukien Pariisin sopimus ja kestävä kehityksen tavoitteet. Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta osoitetaan vähintään 37 prosenttia investointeihin ja uudistuksiin, joilla torjutaan ilmastonmuutosta, ja vähintään 20 prosenttia digitaalisen siirtymän edistämiseen. Monet vuoden 2021 loppuun mennessä hyväksytyistä kansallisista elpymis- ja palautumissuunnitelmista ylittävät nämä vähimmäisvaatimukset, mikä osoittaa yhteisen sitoutumisen ilmastosiiirtymään ja digitaaliseen siirtymään kaikkialla EU:ssa. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet käyttämään rahoituksesta noin 40 prosenttia ilmastonmuutoksen torjuntaan ja noin 26 prosenttia digitaalisen siirtymän edistämiseen. Fossiilisen energian korvaaminen ja digitaalinen siirtymä ovat avainasemassa, jotta voidaan nousta pandemian aiheuttamasta kriisistä entistäkin vahvempina sekä vahvistaa EU:n avointa strategista riippumattomuutta ja torjua Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan vaikutuksia. Keskeiset painopisteet esitetään alla olevassa laatikossa.

Elpymis- ja palautumistukivälineen kaksi siirtymää: ilmastosiiirtymän ja digitaalisen siirtymän keskeiset painopisteet

- Ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja torjumisen osalta noin kolme neljäsosaa rahoituksesta keskittyy energiasiiirtymään ja kestävä liikenteen rakentamiseen. Jotta voidaan saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä, painopisteenä on sekä puhtaista energialähteistä peräisin olevan energian tarjonnan lisääminen että energian kokonaiskysynnän vähentäminen. Investointialoja ovat muun muassa uusiutuvan energian tuotannon rakentaminen ja monet energiatehokkuuteen keskittyvät hankkeet, joissa esimerkiksi parannetaan rakennusten ja eristyksen laatua.
- Jotta voidaan edistää digitaalista siirtymää ja vastata sen haasteisiin, alan uudistuksilla ja investoinneilla pyritään rakentamaan digitaalisia julkisia palveluja (37 %), lisäämään yritysten, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, digitalisaatioastetta (20 %) ja tarjoamaan ihmisille tarvittavat digitaaliset taidot, jotta he voivat osallistua näihin muutoksiin (17 %).⁽¹²⁾ Digitaalista vuosikymmentä koskevan tiedonannon⁽¹³⁾, jossa todetaan digitaalisten julkisten palvelujen merkitys, mukaisesti toimenpiteisiin sisältyy sähköisen hallinnon ratkaisuja, joilla nykyaikaistetaan ja parannetaan julkishallinnon prosesseja esimerkiksi integroimalla sähköisen tunnistamisen ratkaisuja hallintoprosesseihin ja varmistamalla yhteentoimivuus erilaisten digitaalisten julkisten alustojen välillä.

EU:n keskeiset yleiset poliittiset tavoitteet, kuten ilmastonmuutoksen torjunta, on ensimmäistä kertaa sisällytetty täysimittaisesti EU:n talousarvioon sisältyviin ohjelmiin.

Komissio esittelee osana *EU:n talousarviota koskevan vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen* pakettia menetelmiä, joilla seurataan EU:n talousarvion vaikutusta kolmeen tällaiseen toimintapoliittiseen tavoitteeseen.

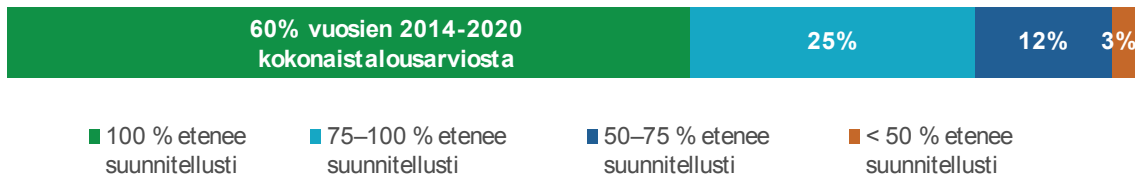
- Ilmastonmuutoksen torjunta, jossa päivitetty seurantamenetelmä perustuu toimenpiteiden vaikutusperusteiseen luokitteluun. Se on vahvistettu johdonmukaisesti kaikissa keskeisissä perussäädöksissä.
- Luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen ja suuntauksen kääntäminen, jossa seurantamenetelmiä on suurelta osin päivitetty vastaavalla tavalla.
- Sukupuolten tasa-arvon edistäminen, jossa sovelletaan pilottimenetelmää, joka kuvastaa sitä, että suurimmalla osalla EU:n talousarviosta voidaan edistää sukupuolten tasa-arvoa.

⁽¹²⁾ Luvut vastaavat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteissä VI ja VII esitettyihin menetelmiin perustuvia laskelmia.

⁽¹³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

EU on vastannut erilaisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin käyttämällä EU:n talousarviota tehokkaasti ja joustavasti. EU on käynnistänyt Global Gateway -aloitteen vastatakseen rakenteelliseen investointivajeeseen maailmanlaajuisesti. Aloitteella mobilisoidaan EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden kesken 300 miljardia euroa Team Europe -lähestymistavan mukaisesti. Tällä määrällä tuetaan investointeja digitaali-, energia- ja liikenneinfrastruktuuriin ja vahvistetaan terveydenhuolto-, koulutus- ja tutkimusjärjestelmiä. Välittömämpiin tarpeisiin vastaaminen, covid-19-rokotteiden tarjoaminen EU:n ulkopuolisille maille ja Afganistanin ja Syyrian tapahtumien aiheuttaman pakolaiskriisin ratkaisujen tukeminen ovat olleet keskeisessä asemassa. Syyrian pakolaispakettiin liittyvä talousarviosopimus syksyllä 2021 oli merkittävä virstanpylväs. Samaan aikaan EU:n itärajoilla oli jo vuonna 2021 alkanut syntyä jännitteitä, kun muuttoliikkeitä käytettiin hyväksi EU:hun kohdistuvan poliittisen painostuksen aikaansaamiseksi. Talousarvion kannalta nämä erilaiset haasteet ovat edellyttäneet ennakoivaa uudelleenpriorisointia ja nykyisen joustavuuden laajaa käyttöä. Ulkoisen ulottuvuuden osuus oli 0,9 miljardia euroa, joka on suurin osa vuonna 2021 käytetyistä 2 miljardin euron talousarviolisäyksistä.

Vuosien 2014–2020 talousarvioon kuuluvien EU:n ohjelmien täytäntöönpano ja tulosten tuottaminen EU:n kansalaisille jatkuu pitkän aikavälin talousarvioiden siirtymävaiheessa. EU:n talousarvio on ensisijaisesti investointibudjetti, jonka tavoitteena on tuottaa EU:lle pitkän aikavälin arvoa. Monet ohjelmat ovat edelleen edistyneet suorituskykytavoitteidensa saavuttamisessa. Alla olevasta kaaviosta käy ilmi, että ohjelmissa, joiden osuus EU:n talousarviosta on 85 prosenttia, valtaosa tulosindikaattoreista on aikataulussa. Tämän kertomuksen liitteissä 1 ja 4 annetaan tarkempia tietoja yksittäisistä ohjelmista ja niiden tuloksista.



Vuosien 2014–2020 talousarvion jakautuminen sen ohjelmien edistymisen mukaan. Kaaviossa esitetään edistyminen mitattuna niiden ohjelmien tuloksellisuutta koskevaan katsaukseen valittujen indikaattoreiden osuudella, jotka ovat saavuttaneet tai ovat saavuttamassa tavoitteensa. Kaavio osoittaa esimerkiksi, että ohjelmissa, joiden osuus vuosien 2014–2020 talousarviosta on 60 prosenttia, kaikki indikaattorit ovat saavuttaneet tai saavuttamassa tavoitteensa.

Lähde: Euroopan komissio.

Huipputason lainanottokyky mahdollistaa NextGenerationEU-elpymisvälineen toiminnan

Komissio perusti NextGenerationEU-elpymisvälineen rahoittamiseksi tehokkaan joukkolainojen liikkeeseenlaskuohjelman ennätysajassa. Komissio aloitti työnsä virallisesti vasta vuoden 2021 alussa, mutta se laski ensimmäisen joukkolainan liikkeeseen 15. kesäkuuta 2021 suuren suosion ja ennätyksellisen kysynnän saattamana. Vuoden 2021 loppuun mennessä komissio oli kerännyt lähes 93,5 miljardia euroa pitkäaikaista rahoitusta, jota täydennettiin lyhyen aikavälin EU:n velkasitoumuksilla. Näin rahoitettiin ensimmäiset suunnitellut maksut jäsenvaltioille NextGenerationEU-elpymisvälineen puitteissa. Markkinat ovat vastaanottaneet nämä uudet EU:n joukkolainat erittäin hyvin ja osittain siksi, että ne ovat toimineet euromääräisenä turvallisena sijoituskohteena, jota markkinat ovat pyytäneet jo jonkin aikaa. Kymmenen vuoden lainakustannukset olivat vuonna 2021 enimmäkseen negatiiviset ja selvästi pienemmät kuin yksittäisten jäsenvaltioiden keskimääräiset lainakustannukset.

NextGenerationEU-elpymisväline heijastaa myös rahoitusstrategiaan liittyviä poliittisia tavoitteitamme, sillä laskemme liikkeelle jopa 250 miljardia euroa vihreinä joukkolainoina.

Komissio julkaisi syyskuussa 2021 suunnitelman vihreitä joukkolainoja koskevasta ohjelmastaan eli NextGenerationEU-elpymisvälineen vihreiden joukkolainojen kehyksen⁽¹⁴⁾. Tässä kehyksessä esitetään sen vihreitä joukkolainoja koskevat järjestelyt ja ehdot parhaiden markkinakäytäntöjen mukaisesti. Ulkopuoliset asiantuntijat ovat sertifioineet sen, mikä antaa mahdollisille sijoittajille varmuuden siitä, että EU:n vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskuista saadut tulot käytetään asianmukaisten vihreiden investointien ja uudistusten rahoittamiseen.

Ensimmäinen NextGenerationEU-elpymisvälineen vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlasku oli menestys monessa suhteessa.

Lokakuussa 2021 kerättiin 12 miljardia euroa, joten EU:n ensimmäinen liikkeeseenlasku oli tähän mennessä maailman suurin vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlasku. Se, että anti ylimerkittiin 11 kertaa, osoitti tällaisen sijoituskohteen suuren markkinakysynnän. Nämä vihreät joukkolainat myös auttavat nopeuttamaan kestävien investointien rahoituksen positiivista kierrettä. Ensimmäisen liikkeeseenlaskun jälkeen komissio keräsi EU:n vihreiden joukkolainojen ohjelman puitteissa liikkeeseenlaskettujen joukkolainojen avulla vielä 2,5 miljardia euroa vuonna 2021 ja 6 miljardia euroa toukokuun 2022 loppuun mennessä. Tämän ohjelman odotetaan tekevän EU:sta lähivuosina maailman suurimman vihreiden joukkolainojen liikkeeseenlaskijan, mikä edistää vihreää rahoitusta yleisemmin ja lisää euron houkuttelevuutta maailmanlaajusten sijoittajien silmissä ja parantaa siten valuutan kansainvälistä asemaa.

Vuonna 2022 vallitsevasta haastavasta markkinatilanteesta huolimatta EU:n joukkolainojen liikkeeseenlaskuille on edelleen kysyntää.

Venäjän provosoimattoman ja perusteettoman Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen ja laajemman taloudellisen ilmapiirin vuoksi joukkolainamarkkinoihin on kohdistunut viime aikoina huomattavia paineita. Näistä haastavista olosuhteista huolimatta komissiolla ei ole ollut vaikeuksia saattaa uusia joukkolainoja markkinoille, vaikka lainakustannukset ovat nousseet yleisesti haastavampien markkinaolosuhteiden mukaisesti. Komission hajautetun rahoitusstrategian tarjoama joustavuus mahdollistaa sen, että komissio voi jatkaa rahoitusohjelmaansa kustannustehokkaasti. NextGenerationEU-elpymisvälineen vihreille joukkolainoille on edelleen kertynyt kysyntää ja myönteistä palautetta, mikä johtuu osittain vihreiden joukkolainojen tulostaulun⁽¹⁵⁾ julkaisemisesta.

Haastavan vuoden 2021 jälkeen EU:n talousarvioon kohdistuvat paineet kasvavat entisestään vuonna 2022

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen myöhäinen hyväksyminen aiheutti vakavia haasteita vuonna 2021. Lainsäätäjät hyväksyivät uuden sukupolven ohjelmien perustamista koskevat säädökset vasta vuoden 2021 aikana. Intensiivisen valmistelutyön ansiosta komissio pystyi kuitenkin käynnistämään viipymättä monia ohjelmia ja erityisesti toimielimen suoraan hallinnoimia ohjelmia. Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, jossa vahvistetaan sääntelykehys jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä hallinnoitaville ohjelmille (kuten koheesio politiikan rahastot), hyväksyminen viivästyi, minkä vuoksi uusien ohjelmien täytäntöönpanoa ei voitu aloittaa vuonna 2021, vaikka valmistelut kentällä on aloitettu. Vuoden 2021 talousarviota siirrettiin seuraaville vuosille, mutta komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kumppanuussopimusten ja -ohjelmien hyväksymiseksi mahdollisimman pian.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/nextgenerationeu_green_bond_framework.pdf

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

Koheesipolitiikan keskittäminen covid-19-taudin torjuntaan on antanut EU:lle mahdollisuuden reagoida nopeasti. Koheesiorahoituksessa käyttöön otettu lisäjousto on antanut EU:lle mahdollisuuden tarjota jäsenvaltioille erittäin nopeasti likviditeettiä siten, että maksuja on nopeutettu merkittävästi. Koheesiorahoituksen uudelleenkohdentaminen on välttämätöntä, jotta voidaan tukea jäsenvaltioita välittömiin kriisitilanteisiin vastaamisessa terveydenhuoltoalalla, työllisyydessä ja liike-elämässä, erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Tämä uudelleenkohdentaminen tarkoitti kuitenkin sitä, että tukea suunnattiin tilapäisesti pois eräistä pitkän aikavälin investointiprioriteeteista. REACT-EU-väline, jolla pohjustetaan vihreää ja digitaalista siirtymää, on tarjonnut mahdollisuuden kompensoida koheesiorahoituksen lyhyen aikavälin uudelleenpriorisointia. Näin hätätilanteiden vuoksi aiemmin keskeytetyt hankkeet on voitu käynnistää uudelleen.

Vuodesta 2022 tulee jälleen epävarmuuden ja haasteiden vuosi myös EU:n talousarvion osalta. Venäjän vuonna 2022 aloittama hyökkäys Ukrainaan on aiheuttanut uusia merkittäviä dynamiikkoja, joilla on merkittäviä vaikutuksia Ukrainaan sekä EU:hun ja sen talouteen ja yhteiskuntaan. Samaan aikaan meillä on edessämme useita muita haasteita: Pandemia ei ole ohi, uusia muunnoksia saattaa ilmaantua, ja jatkuva valppaus on olennaisen tärkeää. Inflaatio on noussut tasolle, jota ei ole nähty vuosikymmeniin. Tämä heikentää EU:n talousarvion todellista rahoituskapasiteettia, joten sitä päivitetään kiinteällä 2 prosentin deflaattorilla, joka on selvästi alle todellisen inflaatiotason. Toimitusketjujen jännitteet lisäävät korkeita inflaatiopaineita ja vaikuttavat EU:n avoimeen strategiseen riippumattomuuteen mikrosirujen kaltaisilla aloilla. Luonnonkatastrofien määrä vaikuttaa kasvavan.

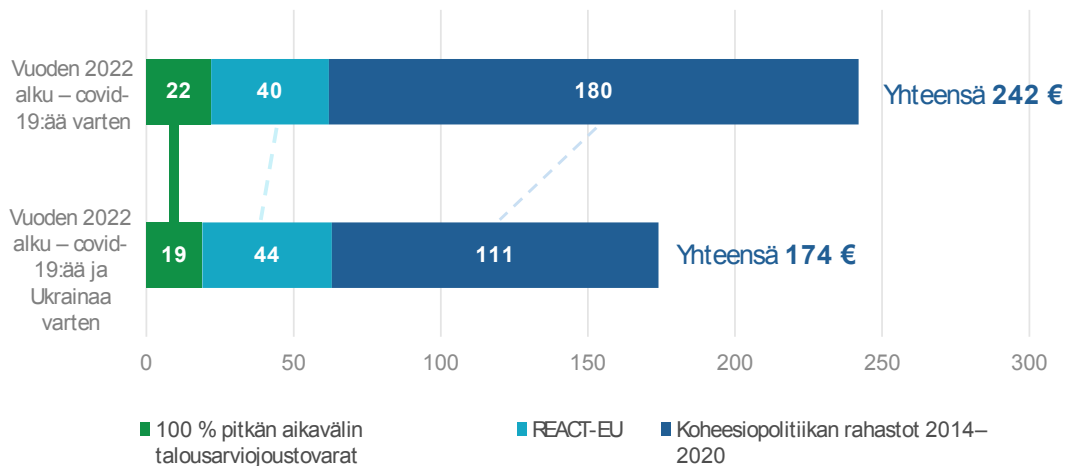
Tämä aiheuttaa EU:n talousarvioon sekä sen hallinnointiin ja täytäntöönpanoon kohdistuvia lisäpaineita, mikä korostaa, että on välttämätöntä laatia ohjelma, jossa keskitytään selviytymiskyvyn lisäämiseen. Koska Ukrainan sodan kehitykseen liittyy suurta epävarmuutta, Ukrainassa ja EU:ssa tarvittavia rahoitusmääriä on tällä hetkellä mahdotonta arvioida. Nämä tarpeet ovat kuitenkin merkittäviä. Komissio on vuoden 2022 alussa keskittynyt antamaan välitöntä apua Ukrainalle ja maasta pakeneville henkilöille. Toukokuun 2022 loppuun mennessä komissio oli jo maksanut Ukrainalle tarkoitetun uuden kiireellisen makrotaloudellisen rahoitusohjelman koko 1,2 miljardin euron⁽¹⁶⁾ talousarvion. EU:n talousarviosta rahoitetulla yli 550 miljoonan euron hätäpaketilla annettiin lisätukea, jossa yhdistettiin erilaisia toimenpiteitä, kuten hätäapu ja humanitaarinen apu sekä valtion ja selviytymiskyvyn kehittämistä koskeva sopimus. Lisäksi EU:n talousarviosta otetaan nyt käyttöön 800 miljoonaa euroa, kuten 9. huhtikuuta ja 5. toukokuuta on luvattu. Komissio ehdotti 18. toukokuuta 2022, että Ukrainalle myönnetään vuonna 2022 uutta poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua enintään 9 miljardin euron lainoina.

Lainsäätäjät ovat päättäneet komission ehdotuksesta ja jäsenvaltioiden avustamiseksi laajentaa jäljellä olevien vuosien 2014–2020 koheesipolitiikan rahastojen, mukaan lukien REACT-EU-väline, ja sisäasioiden rahastojen joustomahdollisuuksia. Vaikka likviditeetin ja tuen tarjoaminen on ratkaisevan tärkeää, myös tämä edellytti vuosien 2014–2020 koheesio-ohjelmista ja sisäasioiden ohjelmista rahoitettujen toimenpiteiden uudelleenkohdentamista, mikä toi mukanaan edellä mainittuja toiminnallisia haasteita.

Vaikka huomattava osa joustavan talousarviohallinnon kautta saataville asetetusta rahoituksesta on käytetty, jäljellä olevat määrät on käytettävä kahden suuren kriisin ratkaisemiseen. Alla olevasta kaaviosta käy ilmi, että vuoden 2021 alussa käytettävissä oli elpymis- ja palautumistukivälinettä lukuun ottamatta enintään 242 miljardia euroa eri haasteisiin eli covid-19-taudin EU:n sisäisiin vaikutuksiin vastaamiseksi. Vuoden 2022 alussa käytettävissä oli enintään 174 miljardia euroa sekä covid-19-taudin jatkuviin vaikutuksiin vastaamiseen että Venäjän Ukrainassa

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3183

käymän hyökkäyssodan seurauksiin puuttumiseen. Nämä määrät ovat enimmäismääriä, ja todellisuudessa käytettävissä olevat määrät ovat pienemmät. Koheesiopolitiikassa, REACT-EU-väline mukaan luettuna, tällä hetkellä käytettävissä olevat määrät, jotka eivät edellytä uudelleenkohdentamista muista painopisteistä ja joita voidaan käyttää covid-19-taudin taloudellisiin seurauksiin puuttumiseksi tai Ukrainasta peräisin olevien pakolaisten majoittamiseksi Euroopan pakolaisten auttamiseksi käynnistetyn koheesiopoliittisen CARE-tukitoimen puitteissa, ovat 17 miljardia euroa. Näin ollen näiden 17 miljardin euron ylittävä rahoitusosuus edellyttäisi uudelleensuuntaamista muista politiikan painopisteistä. Lisäksi pitkän aikavälin talousarvion joustavuus kattaa seitsemän vuoden määrät, jotka eivät näin ollen ole käytettävissä yhtä vuotta varten.



Kohdennetuista joustomekanismeista ja koheesiorahoituksen joustavasta käytöstä saatavilla olevat varat. Kaikki määrät on esitetty miljardeina euroina.

Lähde: Euroopan komissio.

EU:n pitkän aikavälin talousarvion vuotuiset liikkumavarat ja joustavuus ovat vähäisiä vuotuisen talousarvion verrattuna. Uuden pitkän aikavälin talousarvion liikkumavarat ja joustovälineet ovat koko seitsemän vuoden aikana yhteensä enintään 22 miljardia euroa eli noin 3 miljardia euroa vuodessa. Kun tätä lukua verrataan noin 170–180 miljardin euron vuotuisen talousarvion, joustovara on alle 2 prosenttia. Komissio pystyi ottamaan käyttöön merkittäviä määriä likviditeettiä vuonna 2021 pääasiassa tekemällä nykyisistä vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan rahastoista joustavampia ja hyödyntämällä NextGenerationEU-elpymisvälinettä. Kun näitä vaihtoehtoja on käytetty, ne eivät ole enää käytettävissä, mikä vähentää merkittävästi EU:n talousarvion liikkumavaraa. Nykyisten ohjelmien varojen laajamittainen uudelleenkohdentaminen edellyttäisi poliittisia valintoja, sillä se vaikuttaisi EU:n talousarvion pitkän aikavälin valmiuksiin saavuttaa yksittäisten ohjelmien tavoitteissa esitetyt poliittiset painopisteet.

Venäjän Ukrainaa vastaan kohdistuva hyökkäys aiheuttaa lisäksi haasteita, joihin ei ole vielä löydetty pitkän aikavälin budjettiratkaisuja. Kaikessa tähän mennessä annetussa tuessa on keskitytty välittömiin tarpeisiin, joita aiheutuu Ukrainasta EU:hun saapuvien pakolaisten suuresta määrästä, sekä humanitaarisen ja muun tuen antamiseen Ukrainalle ja sen naapurimaille. Ukrainan vastaisella sodalla on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia, jotka ulottuvat paljon välitöntä humanitaarista tilannetta ja turvallisuustilannetta pidemmälle. Ukrainan on turvauduttava kansainväliseen tukeen sodan aikana ja myöhemmin maan jälleenrakentamisessa, mikä edellyttää erittäin merkittäviä ponnisteluja, jotka johtavat suuriin rahoitustarpeisiin sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Myös uudet haasteet, kuten korkea inflaatio, energiaturvallisuus, ruokaturva ja muut kerrannaisvaikutukset, edellyttävät EU:n tason talousarvioratkaisuja. Nämä Euroopassa käytävän sodan aiheuttamat ennakoimattomat tarpeet ylittävät selvästi nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä ja

NextGenerationEU-elpymisvälineessä käytettävissä olevat keinot. Sen vuoksi on löydettävä uusia rahoituslähteitä.

Komissio ehdotti 18. toukokuuta 2022 REPowerEU-suunnitelmaa, jolla vähennetään nopeasti riippuvuutta Venäjän fossiilisista polttoaineista. REPowerEU-suunnitelmassa⁽¹⁷⁾ esitetään joukko lisätoimia energian säästämiseksi, puhtaan energian tuottamiseksi ja energiantoimitusten monipuolistamiseksi siten, että lopullisena tavoitteena on saada aikaan joustavampi energiajärjestelmä ja todellinen energiaunioni. Komissio on ehdottanut, että REPowerEU-suunnitelma pannaan täytäntöön elpymis- ja palautumistukivälineen kautta, minkä lisäksi se on ehdottanut useita rahoituslähteitä välineen rahoituksen vahvistamiseksi tätä tarkoitusta varten, mukaan lukien varojen uudelleenkohdentaminen nykyisistä ohjelmista ja uusien lisäresurssien luominen.

Käytössä on tehokkaita välineitä moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi

Jotta veronmaksajien rahoja voitaisiin käyttää parhaalla mahdollisella tavalla, on olennaisen tärkeää varmistaa, että rahoitus tavoittaa aiotut tuensaajat sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio käyttää useita välineitä, jotka ovat vuosien mittaan osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi.

Komission hallintojärjestelmä ja vastuuketju on mukautettu sen ainutlaatuisen rakenteen ja tehtävän mukaisiksi. Komission jäsenten kollegio on poliittisesti vastuussa EU:n talousarvion hallinnoinnista. Se on siirtänyt päivittäisen operatiivisen hallinnon 51 valtuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle⁽¹⁸⁾, jotka johtavat ja ohjaavat osastojaan ja ovat vastuussa osastonsa toteuttamasta EU:n talousarvion osuudesta. Niiden vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyy niille osoitettujen varojen käyttöä koskeva vahvistuslausuma, johon voidaan liittää varauksia, jos havaitaan puutteita.

Komission sisäisen valvonnan kehys on komission toiminnan olennainen suojaus. Tämä pätee erityisesti pandemian ja sitä seuranneiden vastatoimien yhteydessä. Komissio seurasi vuonna 2021 edelleen tiiviisti pandemiasta aiheutuvia riskejä ja niiden tehokasta lieventämistä. Komission petostentorjuntastrategia on edelleen ollut merkittävässä asemassa EU:n varojen mahdollisen väärinkäytön ehkäisemisessä.



Asianomaiset osastot kiinnittivät vuonna 2021 erityistä huomiota sisäisten valvontajärjestelmiensä mukauttamiseen NextGenerationEU-elpymisvälineen tarpeisiin joko ottamalla käyttöön korkean tason riskienhallinta- ja sääntöjenmukaisuuspolitiikan lainanotto- ja lainanantotoimille tai laatimalla erityisiä tarkastus- ja valvontastrategioita elpymis- ja palautumistukivälineen menojen varten.

⁽¹⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fi

⁽¹⁸⁾ Käsitteellä 'valtuutetut tulot ja menot hyväksyjät' tarkoitetaan muun muassa komission osastojen pääjohtajia sekä toimeenpanovirastojen, toimistojen, yksiköiden ja työryhmien johtajia. Varainhoitoasetuksen 74 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "[tulojen ja menojen hyväksyjän tehtävänä on huolehtia asianomaisen unionin toimielimen tulojen ja menojen toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti, varmistamalla muun muassa tuloksellisuudesta raportoinnin, ja varmistaa toiminnan laillisuus ja sääntöjenmukaisuus ja saajien yhdenvertainen kohtelu".

Komissio tukeutuu sisäisen valvonnan kehityksessään monivuotisiin ja riskien mukaan eriytettyihin valvontastrategioihin, jotta valvontajärjestelmien virheitä ja puutteita voidaan ehkäistä, havaita ja korjata. EU:n meno-ohjelmat ovat rakenteeltaan monivuotisia, ja niin ovat myös niihin liittyvät valvontastrategiat. Tämä tarkoittaa sitä, että virheitä voidaan havaita ja korjata milloin tahansa aina ohjelman elinkaaren päättymiseen saakka. Lisäksi valvontastrategioita mukautetaan eri hallinnointitapojen, asiaan osallistuvien toimijoiden, politiikan alojen ja/tai rahoitusmenetelmien ja niihin liittyvien riskien mukaan. Tällainen valvontastrategioiden eriyttäminen on tarpeen, jotta voidaan varmistaa niiden kustannustehokkuus eli löytää oikea tasapaino alhaisen virhetason (vaikuttavuus), nopeiden maksujen (tehokkuus) ja kohtuullisten kustannusten (taloudellisuus) välillä.

Komissio ja jäsenvaltiot tekevät vuosittain satojatuhansia tarkastuksia. Komissio muodostaa varmuuden alhaalta ylöspäin ja yksityiskohtaisesti eli ohjelmittain tai muun asiaankuuluvan menoluokan mukaan. Näin komissio voi havaita puutteet ja virheet sekä määrittää järjestelmällisten virheiden perimmäiset syyt, toteuttaa kohdennettuja korjaavia toimia ja varmistaa, että saadut kokemukset otetaan huomioon tulevien rahoitusohjelmien suunnittelussa.

Maatalouden alalla: 	Koheesiopolitiikan alalla: 
Jäsenvaltiot tekivät yli 900 000 tarkastusta ja komissio 97 tarkastusta.	Komissio tarkasteli vuosikertomuksia ja lausuntoja 416 ohjelman osalta ja teki 61 tarkastusta.

Komission tarkastustulokset vahvistavat, että EU:n talousarviota hallinnoidaan hyvin

Komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat toimia puutteiden ja virheiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Komission keskeisiin ennaltaehkäiseviin mekanismeihin kuuluvat ennakkovalvonta ja -tarkastukset (ks. osan III liite 5), mukaan lukien järjestelmätarkastukset toteutuskumppaneiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden havaitsemiseksi. Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa myös jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät tarkastuksia. Jos ennaltaehkäisevät mekanismit eivät ole olleet tehokkaita, jäsenvaltiot ja komissio havaitsevat ja korjaavat EU:n menoihin vaikuttavat virheet komission suorittamien maksujen jälkeen.

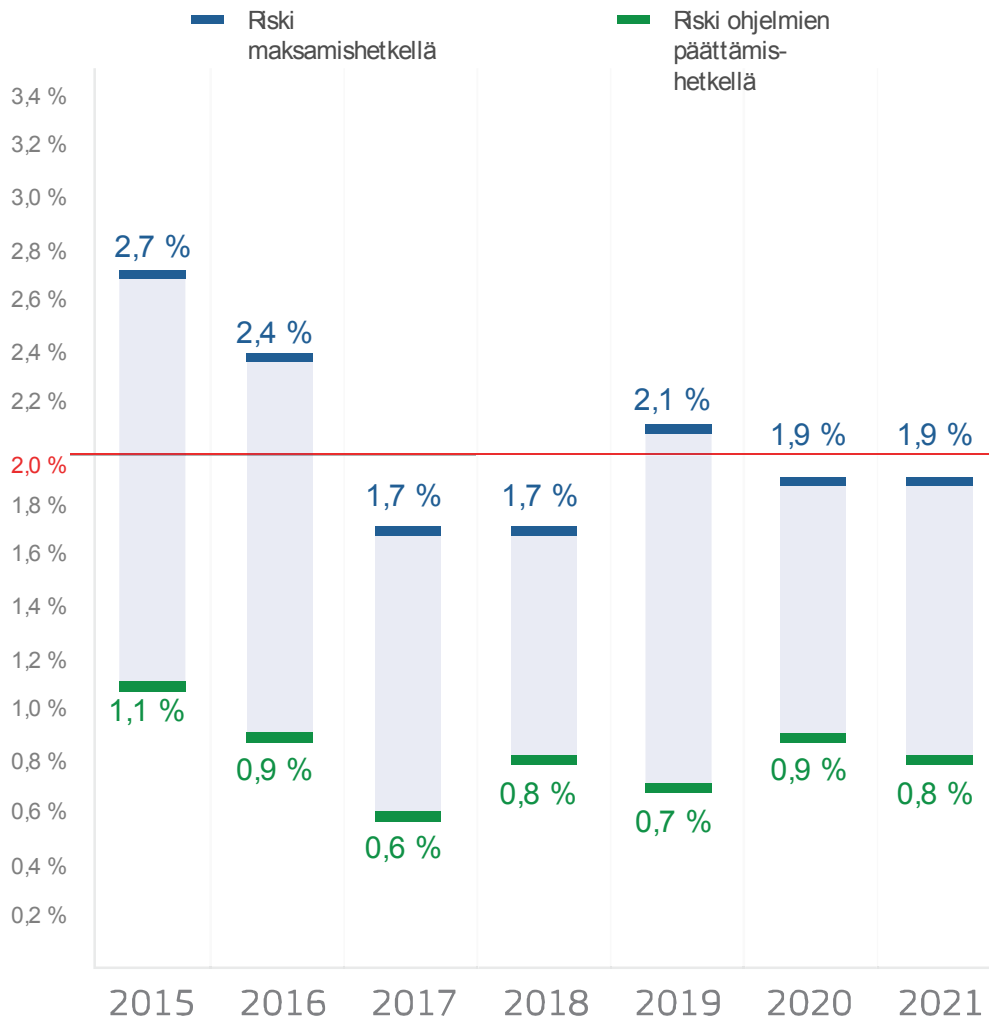
Komission valvontatoimet ja tarkastukset ovat tehokkaita.

Valvontatoimiensa ja tarkastustensa tuloksena komissio toteutti vuonna 2021 ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä 1 063 miljoonan euron arvosta, josta 298 miljoonaa euroa liittyi ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin ja 765 miljoonaa euroa korjaaviin toimenpiteisiin. Tämä nostaa vuosina 2017–2021 toteutettujen ehkäisevien ja korjaavien toimenpiteiden kumulatiivisen määrän 26 miljardiin euroon. Lisäksi jäsenvaltiot toteuttivat itse osittain komission tarkastusten perusteella ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä, joiden kokonaismäärä oli 4 557 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Maksamishetken riski jää kaiken kaikkiaan 2 prosentin olennaisuusrajan alle. Komissio arvioi, että ennaltaehkäisevien tarkastusten jälkeen jäljelle jäävä virhetaso – eli riski maksamishetkellä – on

1,9 prosenttia.⁽¹⁹⁾ Tämä tulos on samanlainen kuin vuonna 2020. Koska rahoitusohjelmat ovat luonteeltaan monivuotisia, komissio tekee paljon työtä, jotta se voi toteuttaa tarkastuksia maksujen suorittamisen jälkeen ja tehdä oikaisuja ohjelmien päättämiseen saakka. Nämä toimet vaikuttavat arvioituun ohjelmien päättämishetken riskiin⁽²⁰⁾, joka vastaa maksamishetken riskitasoa, josta on vähennetty komission ennusteet tulevista oikaisuista.

Vuonna 2021 riskin arvioidaan olevan 0,8 prosenttia ohjelmien päättämishetkellä. Koska riskitaso jää selvästi alle 2 prosentin olennaisuusrajan – jota myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin käyttää –, komissio katsoo, että koko talousarvio on suojattu tehokkaasti. Tämä vahvistetaan sisäisen tarkastajan lausunnossa⁽²¹⁾.



Riski maksamishetkellä ja ohjelmien päättämishetkellä vuosina 2015–2021 Euroopan komission tasolla.

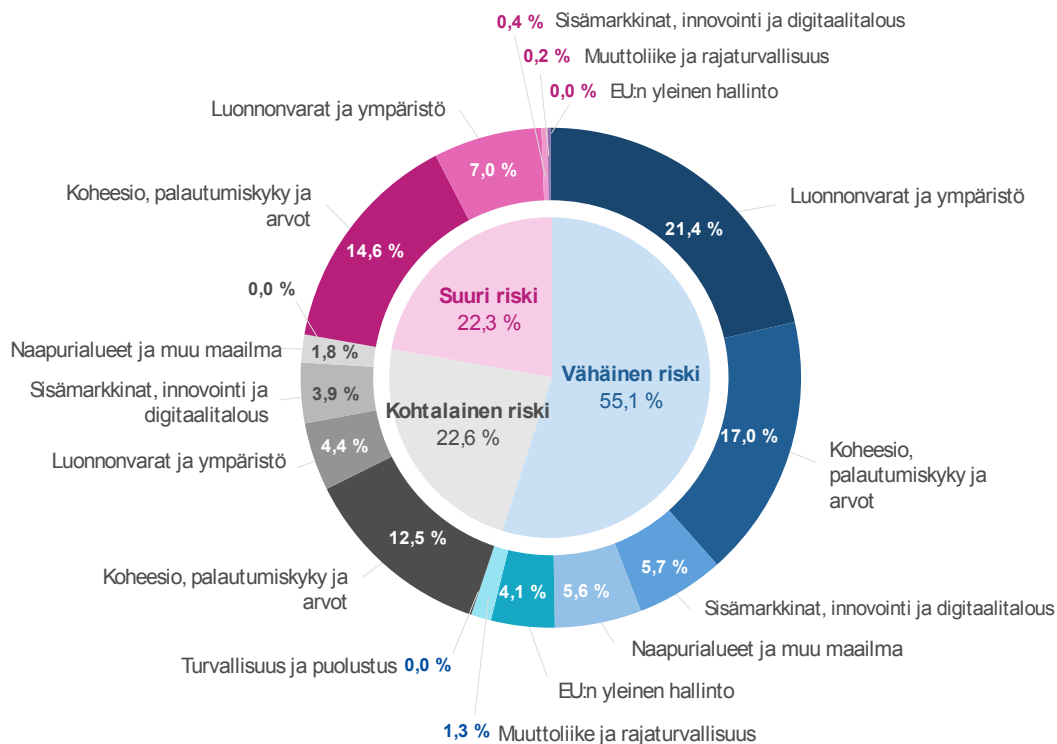
Lähde: Euroopan komissio, EU:n talousarviota koskevat vuotuiset hallinto- ja tuloksellisuuskertomukset vuosilta 2015–2021.

⁽¹⁹⁾ Tämä tulos ei sisällä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja, joiden tarkastustulokset ilmoitetaan erikseen laadullisen arvioinnin perusteella.

⁽²⁰⁾ Yhteisen maatalouspolitiikan tapauksessa käytetään tämän sijaan käsitettä 'arvioitu lopullinen riskinalainen määrä', jotta voidaan paremmin ottaa huomioon, että Euroopan maatalouden tukirahaston toimenpiteille ei ole asetettu päättämisaikajakoita.

⁽²¹⁾ Ks. liitteen 2 kohta 3.2 "Sisäisen tarkastuksen työ ja kokonaislausunto".

Tästä yleisestä hyvästä tuloksesta huolimatta komissio tunnistaa, mihin ohjelmiin liittyy suurempi riski, minkä ansiosta se voi keskittää toimensa sinne, missä sillä on eniten merkitystä. Yksityiskohtaisen analyysinsa ansiosta komissiolla on vankkaa näyttöä EU:n menojen eriytetystä riskitasosta. Maksamishetken riskin perusteella menot jakautuvat niihin, joiden riski on vähäinen (alle 1,9 %), kohtuullinen (1,9–2,5 %) ja suuri (yli 2,5 %). Luonnonvarojen ja koheesion osalta analyysi tehdään yksittäisten maksajavirastojen ja jäsenvaltioiden ohjelmien tasolla, minkä avulla voidaan osoittaa, että tilanne vaihtelee ohjelmien mukaan. Näin komissio voi puuttua erityisiin heikkouksiin myös sellaisten politiikkojen osalta, joihin liittyvä riski on kaiken kaikkiaan vähäinen, mistä on esimerkkinä yhteinen maatalouspolitiikka.



Euroopan komission menot jaoteltuna suuren, kohtuullisen ja vähäisen riskin osa-alueisiin, prosenttiosuutena vuoden 2021 asiaankuuluvien menojen kokonaismäärästä.

Lähde: Euroopan komissio.

Erityisesti seuraaviin menoihin liittyy suuri riski: jotkin koheesipolitiikan rahastojen ohjelmat, joissa on vakavia puutteita ja/tai joiden enimmäisvirhetaso on yli 2,5 prosenttia, koheesipolitiikan rahastojen ohjelmat ja maatalouteen liittyvien suorien tukien, markkinatoimenpiteiden ja maaseudun kehittämisen maksajavirastot, joiden maksamishetken riski on yli 2,5 prosenttia, sekä muiden rahoitusohjelmien monimutkaisiin avustuksiin liittyvät menot. Jos riskitaso pysyy suurena, asia todetaan avoimesti esittämällä varauksia. Vuonna 2021 esitettiin 16 varauksia, joiden taloudellinen kokonaisvaikutus oli 987 miljoonaa euroa eli alle prosentti kokonaismenoista. Nämä varaukset ovat vastuuvollisuusketjun kulmakiviä. Varaamista käyvät ilmi havaitut haasteet ja puutteet sekä niiden ratkaisemiseksi suunnitellut toimenpiteet.

Rahoitusoikaisujen ja takaisinperintöjen lisäksi komissio toteuttaa toimia kohtuulliseen ja suureen riskitasoon johtavien puutteiden korjaamiseksi. Näitä ovat virhealtteimmille tuensaajille suunnattu viestintä, yksinkertaistettujen avustusmuotojen laajempi käyttö, parempi valvonta ja sellaisten kansallisten viranomaisten valmiuksien kehittäminen, joiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on puutteita.

Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano on siirtynyt täytäntöönpanovaiheeseen

Vuoden 2021 alussa perustettu elpymis- ja palautumistukiväline on uusi, luonteeltaan poikkeuksellinen ja väliaikainen tulosperusteinen väline, joka palvelee EU:n elpymistä. Sen kokonaismäärärahat ovat 723,8 miljardia euroa (käypinä hintoina) – 338 miljardia euroa avustuksina ja 385,8 miljardia euroa lainoina –, ja sen tarkoituksena on lieventää covid-19-pandemian sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä edistää pitkän aikavälin elpymistä, jossa otetaan huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä. Jäsenvaltiot ovat niiden varojen tuensaaajia, jotka maksetaan suhteessa ennalta määriteltujen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Komissio antoi myönteisen arvion 22 elpymis- ja palautumissuunnitelmasta, ja neuvosto hyväksyi ne vuonna 2021. Näiden suunnitelmien kokonaismäärärahat ovat 291 miljardia euroa rahoituksena, jota ei tarvitse maksaa takaisin, ja 154 miljardia euroa lainoina. Näihin 22 elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy yhteensä yli 3 700 toimenpidettä (joista noin kolmannes on uudistuksia ja kaksi kolmasosaa investointeja) sekä yli 5 100 välitavoitetta ja tavoitetta, jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2026 mennessä.

Rahoitus maksetaan useissa erissä, sitä mukaa kuin välitavoitteet ja tavoitteet, joihin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, on saavutettu. Komissio maksoi vuonna 2021 ennakkomaksuina 54 miljardia euroa 20 jäsenvaltiolle⁽²²⁾, mikä auttoi käynnistämään jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen investointi- ja uudistustoimenpiteiden täytäntöönpanon. Komissio maksoi Espanjalle ensimmäisen välitavoitteita ja tavoitteita koskevan 10 miljardin euron maksun ennen vuoden 2021 loppua saatuaan maksupyynnön marraskuussa 2021.

Koska väline on tulosperusteinen, komission suorittamien maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus riippuvat siitä, saavutetaanko välitavoitteet ja tavoitteet tosiasiallisesti. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta, mukaan lukien sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön noudattamisen tarkastaminen. Tätä varten ne ottavat kansallisella tasolla käyttöön asianmukaiset valvontakehykset, joiden tarkoituksena on erityisesti petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäiseminen, havaitseminen ja korjaaminen sekä päällekkäisen rahoituksen välttäminen.

Näin ollen komission tarkastuksissa keskitytään sovittujen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi komissio tukeutuu jäsenvaltioiden tarkastuksiin ja täydentää niitä tarpeen mukaan seuraavissa kolmessa vaiheessa.

- Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin aikana komissio arvioi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä ja kehottaa jäsenvaltioita sisällyttämään suunnitelmiin uusia välitavoitteita havaittujen puutteiden korjaamiseksi ennen ensimmäistä maksua.
- Komissio arvioi välineen täytäntöönpanon aikana, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävällä tavalla ja onko kaikki muut maksuehdot täytetty. Jos näin ei ole, maksut keskeytetään tai niitä vähennetään suhteellisesti. Komissio tarkastaa myös jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja erityisesti toimenpiteet petosten, lahjonnan, eturistiriitojen ja päällekkäisen rahoituksen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.

⁽²²⁾ Irlanti ei pyytänyt ennakkomaksua, ja Suomelle maksettiin vasta tammikuussa 2022.

- Maksujen suorittamisen jälkeen komissio voi toteuttaa jälkivalvontatoimia ja tarkastuksia⁽²³⁾ tarkistaakseen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen. Komissio voi myös tehdä tapauskohtaisia tarkastuksia, jos epäillään vakavia sääntöjenvastaisuuksia. Komissio perii tarvittaessa takaisin oikeasuhteiset määrät tai vaatii lainojen ennaikaista takaisinmaksua.

Toimien riskitason arvioimiseksi komissio tekee laadullisen arvion tarkastusten ja valvontatoimien tuloksista sekä jäsenvaltioiden että komission tasolla. Tarkastustuloksia ei voida ekstrapoloida tilanteessa, jossa maksut perustuvat välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen laadulliseen arviointiin ja joissa nämä välitavoitteet ja tavoitteet ovat hyvin erilaisia. Sen vuoksi, toisin kuin muissa rahoitusohjelmissä, tilastollisiin menetelmiin perustuvaa merkityksellistä virhetasoa ei voida määrittää.

Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä vahvisti maksupyynnön välitavoitteiden saavuttamista koskevasta näytöstä saadun myönteisen arvion perusteella **saaneensa kohtuullisen varmuuden** elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa vuonna 2021 suoritetun yhden maksun laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Hallintoa koskevat päätelmät

Komissio varmistaa, että EU:n talousarvio palvelee kansalaisia. Käytössä olevien tehokkaiden välineiden ja EU:n talousarvion ennakoivan hallinnoinnin ansiosta komissio on kyennyt saavuttamaan poliittiset tavoitteensa ja vastaamaan moniin haasteisiin. Komissio on antanut tuensaajilleen, toteutuskumppaneilleen ja jäsenvaltioille riittävästi joustovaraa varmistaen samalla moitteettoman varainhoidon ja säilyttäen riittävän varmuuden EU:n talousarvion hallinnoinnista.

Kaikki valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat antaneet kohtuullisen varmuuden, mutta lausumiin on tarvittaessa sisällytetty varauksia. Vuotuiset toimintakertomukset osoittavat, että kaikki komission osastot ovat ottaneet käyttöön luotettavat sisäiset valvontajärjestelmät, ja antavat näyttöä toteutetuista toimenpiteistä, joilla parannetaan kustannustehokkuutta, yksinkertaistetaan sääntöjä ja suojataan talousarviota riittävästi petoksilta, virheiltiltä ja sääntöjenvastaisuuksilta.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyjen varmuutta koskevien lausumien ja varaumien perusteella ja ottaen huomioon sisäisen tarkastajan lausunnon komission kollegio hyväksyy tämän *EU:n talousarviota koskevan hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen varainhoitovuodelta 2021* ja ottaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista.

⁽²³⁾ Rahoitus sopimuksen mukaisesti jälkitarkastuksia voidaan tehdä enintään viiden vuoden ajan siitä päivästä, jona viimeinen maksu on toimitettu.

Tuleva kehitys: näkymät vuodelle 2022 ja sen jälkeen

Kun otetaan huomioon jatkuvat valtavat haasteet, tiivis yhteistyö muiden EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden kanssa on edelleen olennaisen tärkeää. Kuten pandemian kohdalla, myös Ukrainan tapahtumien dramaattinen kulku tekee EU:n tasolla toteutettavista vahvoista ja koordinoituista toimista välttämättömiä ja perusteltuja, sillä niillä täydennetään jäsenvaltioiden työtä.

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen rajoitukset asettavat EU:lle haasteita vastata täysimittaisesti Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan aiheutuvaan tilanteeseen. Komissio on sitoutunut varmistamaan, että jokainen EU:n talousarvion euro käytetään mahdollisimman tehokkaasti esimerkiksi kohdentamalla ja priorisoimalla uudelleen, kun ennakoimattomia haasteita ilmenee. Nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa saavutettavissa olevat tavoitteet ovat kuitenkin rajallisia. Suuri osa talousarvion joustavuudesta on jo käytetty useisiin kriiseihin reagoimiseen, minkä seurauksena liikkumavaraa tuleviin kriiseihin vastaamiseen on vähemmän. Siksi on syytä pohtia kiireellisesti, miten voidaan varmistaa, että EU:n talousarviolla voidaan vastata niihin lukuisiin vaatimuksiin ja odotuksiin, joita sille on asetettu näinä poikkeuksellisen vaikeina aikoina.

Komissio on ehdottanut varainhoitoasetuksen kohdennettua tarkistamista.⁽²⁴⁾ Koska vuoden 2018 tarkistuksen mukanaan tuomat muutokset tarvitsevat aikaa saavuttaakseen täyden vaikutuksensa, tässä ehdotuksessa keskitytään yhdenmukaistamiseen uuden pitkän aikavälin talousarvion kanssa, tiettyihin covid-19-kriisistä saatuihin kokemuksiin perustuviin kriisinhallinnan parannuksiin ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisen tehostamiseen.

Komissio noudattaa sitoumustaan jatkaa yhteisen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen (Arachne) tarjoamista jäsenvaltioille. Se tukee ohjelmaviranomaisia menojen riskien tunnistamisessa mukauttamalla jäsenvaltioiden käyttöön edellisen rahoituskehityksen puitteissa annettua välinettä. Komissio jatkaa tuen tarjoamista jäsenvaltioille, jotta sitä voidaan käyttää tehokkaasti. Meneillään olevassa varainhoitoasetuksen tarkistuksessa komissio on ehdottanut tämän tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen käytön tehostamista.

Unionin tuomioistuin päätti 16. helmikuuta 2022 pitää voimassa **yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä EU:n talousarvion suojaamiseksi** annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092, jonka kaksi jäsenvaltiota eli Unkari ja Puola olivat riitautaneet. Komissio antoi maaliskuussa 2022 asetuksen soveltamista koskevat suuntaviivat. Vuoden 2021 aikana tehdyn työn jälkeen komissio lähetti huhtikuussa 2022 Unkarille ensimmäisen ilmoituksen, joka oli yleisen ehdollisuusjärjestelmän mukainen seuraava vaihe ja jolla käynnistettiin menettely, joka voi johtaa siihen, että jäsenvaltiota vastaan ryhdytään toimenpiteisiin oikeusvaltioperiaatteiden rikkomisen vuoksi. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden tilannetta ja aloittaa ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn, jos edellytykset täyttyvät.

⁽²⁴⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (uudelleenlaadittu) (COM(2022) 223).

Getting in touch with the EU

In person

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct centres. You can find the address of the centre nearest you online (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en).

On the phone or in writing

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

- by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
- at the following standard number: +32 22999696,
- via the following form: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_en.

Finding information about the EU

Online

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website (european-union.europa.eu).

EU publications

You can view or order EU publications at op.europa.eu/en/publications. Multiple copies of free publications can be obtained by contacting Europe Direct or your local documentation centre (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en).

EU law and related documents

For access to legal information from the EU, including all EU law since 1951 in all the official language versions, go to EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

EU open data

The portal data.europa.eu provides access to open datasets from the EU institutions, bodies and agencies. These can be downloaded and reused for free, for both commercial and non-commercial purposes. The portal also provides access to a wealth of datasets from European countries.

