



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. kesäkuuta 2025
(OR. en)

11055/25

FIN 800

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Saapunut: 30. kesäkuuta 2025

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: COM(2025) 373 final

Asia: KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
NEUVOSTOLLE
vastuuvapauden myöntämistä koskevasta seurannasta
varainhoitovuoden 2023 osalta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 373 final.

Liite: COM(2025) 373 final



Bryssel 27.6.2025
COM(2025) 373 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
vastuuvapauden myöntämistä koskevasta seurannasta varainhoitovuoden 2023 osalta**

**KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTIN VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMISTÄ KOSKEVISSA
PÄÄTÖSLAUSELMISSAAN JA NEUVOSTON VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMISTÄ KOSKEVASSA
SUOSITUKSESSAAN VARAINHOITOVUODEN 2023 OSALTA ESITTÄMIEN PYYNTÖJEN
SEURANNASTA**

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
2. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen.....	2
3. EU:n talousarvion tuloksellisuus ja elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus.....	6
4. EU-rahoituksen avoimuus.....	7
5. Komission lainanottoimet ja uudet omat varat.....	9
6. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ja toimenpiteet EU:n varojen käyttöönoton nopeuttamiseksi.....	10
7. Tulevaisuuden näkymät.....	11

1. Johdanto

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan, energiakriisin, luonnonkatastrofien ja talouden myllerryksen taustaa vasten EU:n talousarvio oli vuonna 2023 edelleen vakauden, selviytymiskyvyn ja strategisten investointien lähde, joka hyödytti Euroopan kansalaisia, maanviljelijöitä, tutkijoita, yrityksiä ja alueita kaikkialla Euroopassa ja sen ulkopuolella.

Euroopan parlamentti päätti 7. toukokuuta 2025 neuvoston suosituksen perusteella **myöntää komissiolle vastuuvapauden EU:n talousarvion toteuttamisesta vuonna 2023**. Neuvoston suosituksissa ja Euroopan parlamentin päätöslauselmassa esitetään komissiolle yleisempiä pyyntöjä ja erityisiä suosituksia EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyen.

Tässä vuoden 2023 vastuuvapauden myöntämiseen liittyvien pyyntöjen seuranta koskevassa kertomuksessa esitetään yhteenveto toimista, joita komissio on toteuttanut vastauksena i) pyyntöihin, jotka Euroopan parlamentti esitti vastuuvapauden myöntämistä koskevan päätöslauselmansa poliittisia painopisteitä koskevassa osiossa¹, ja ii) tärkeimpiin pyyntöihin, jotka neuvosto esitti vastuuvapauden myöntämistä koskevassa suosituksessaan². Kertomus on osa komission integroitua talous- ja vastuuvapausraportointia. Komissio julkaisee vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä yksityiskohtaisemman kertomuksen, jossa vastataan kaikkiin vastuuvapauden myöntämistä koskevissa suosituksissa ja päätöslauselmassa esitettyihin yksittäisiin suosituksiin.

¹ Euroopan parlamentin päätös 7. toukokuuta 2025 vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2023, pääluokka III – Komissio, toimeenpanovirastot ja yhdeksäs, kymmenes ja yhdestoista Euroopan kehitysrahasto – 2024/2019(DEC).

² Neuvoston suositus Euroopan unionin varainhoitovuoden 2023 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle (6179/24).

2. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

Komissio pitää erittäin tärkeänä, että EU:n varojen käyttöä seurataan yhteistyössä kansallisten viranomaisten ja täytäntöönpanokumppaneiden kanssa.

a. EU:n arvojen, myös oikeusvaltioperiaatteen, mukainen varojen käyttö

Oikeusvaltioperiaate

Komissio noudattaa parlamentin kehotusta varmistaa, että ”[oikeusvaltioperiaatetta koskeva ehdollisuus]mekanismi pannaan kaikilta osin tinkimättä ja ripeästi täytäntöön, jos jäsenvaltiot rikkovat oikeusvaltion periaatteita siten, että rikkominen vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin”³.

Komissio auttaa varmistamaan **ehdollisuusasetuksen** täysimääräisen ja tehokkaan käytön EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta.

Esimerkiksi Unkariin on sovellettu EU:n talousarvion suojaamiseksi ehdollisuusasetuksen mukaisia toimenpiteitä vuodesta 2022, jolloin neuvosto hyväksyi komission ehdotuksesta seuraavat kaksi toimenpidettä: i) keskeytetään 55 prosenttia kolmen koheesipolitiikan ohjelman talousarviositoumuksista; ii) kielletään uusien oikeudellisten sitoumusten tekeminen yleishyödyllisten säätiöiden tai tällaisten yleishyödyllisten säätiöiden suoran tai välillisen hallinnon piiriin kuuluvaa EU-rahoitusta varten ylläpitämien yhteisöjen kanssa.

Komissio arvioi 13. joulukuuta 2023 Unkarin tilannetta uudelleen ehdollisuusasetuksessa säädetyn menettelyn mukaisesti. Se totesi, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski oli pysynyt muuttumattomana joulukuusta 2022 lähtien ja että neuvoston toimenpiteitä ei pitäisi mukauttaa tai kumota. Vuoden 2022 keskeytettyjen sitoumusten ensimmäisen erän (joka vastasi noin 1,04:ää miljardia euroa) voimassaolo päättyi vuoden 2024 lopussa, ja Unkari menetti sen. Vastaavasti Unkari menettää vuoden 2023 sitoumuksia vastaavan noin 1,1 miljardin euron toisen erän vuoden 2025 lopussa, jos siihen liittyvää toimenpidettä ei kumota siihen mennessä. Näin jatketaan vuosittain jatkuvaluonteisesti.

Unkari ilmoitti komissiolle 2. joulukuuta 2024, että se on tehnyt lainsäädäntömuutoksia, joilla käsitellään eturistiriitoja yleishyödyllisten säätiöiden hallituksissa. Komissio kuitenkin totesi 16. joulukuuta 2024 tekemässään päätöksessä, että ilmoitetuilla lainsäädäntömuutoksilla ei käsitellä riittävästi jäljellä olevia huolenaiheita. Näin ollen komissio ei ehdottanut neuvostolle yleishyödyllisiä säätiöitä ja niiden ylläpitämiä yhteisöjä koskevan toimenpiteen kumoamista tai mukauttamista. Komissio esitti selkeästi mukautukset, joita olisi tehtävä tilanteen korjaamiseksi riittävästi.

Komissio seuraa edelleen kaikissa 27 jäsenvaltiossa tapahtuvaa kehitystä ehdollisuusasetuksen mukaisesti sekä vuotuisen oikeusvaltiokertomuksensa kautta. Jokainen tilanne arvioidaan erikseen, eikä komissio epäröi ryhtyä tarvittaviin toimiin, jos tietty tilanne täyttää asetuksessa säädetyt kriteerit.

Ehdollisuusasetuksen lisäksi komissiolla on käytössään kaksi muuta tärkeää välinettä, jotka auttavat suojaamaan EU:n talousarviota oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta: i) Euroopan unionin perusoikeuskirjaa koskeva horisontaalinen mahdollistava edellytys, josta säädetään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa, sekä ii) kansallisia elpymis- ja

³ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 10 kohta.

palautumissuunnitelmia koskevat välitavoitteet ja tavoitteet oikeusvaltioperiaatteen liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi.

Komissio jatkaa tämän välineistön sekä muiden käytettävissään olevien välineiden soveltamista. Kuten todetaan äskettäisessä tiedonannossa *Kohti seuraavaa monivuotista rahoituskehystä*, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen pysyy edellytyksenä EU:n rahoituksen myöntämiselle ja seuraavan monivuotisen rahoituskehysten olisi sisällettävä tätä varten vahvoja suoja-toimia.

EU:n arvot

Komissio panee merkille, että parlamentin mukaan ”unionin uskottavuuden kannalta on välttämätöntä, että komissio varmistaa, että unionin varoja ei myönnetä henkilöille tai järjestöille, jotka ovat yhteydessä minkäänlaisiin terroristiliikkeisiin tai ääri-ajatuksiin esittäviin ja väkivaltaisuuksiin ja vihaan yllyttäviin muihin liikkeisiin, jotka vastustavat suoraan Euroopan unionin perusarvoja”.

Varainhoitoasetukseen hiljattain tehdyillä muutoksilla lisättiin varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmään nimenomaiset perusteet, joiden nojalla yhteisöjä voidaan sulkea EU:n rahoituksen ulkopuolelle, jos niiden on todettu harjoittavan EU:n arvojen vastaista toimintaa. Komissio voi varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES) avulla sulkea EU:n rahoituksen ulkopuolelle yhteisöt, jotka ovat kytköksissä terrorismin rahoitukseen, terrorismirikoksiin tai terroritoimintaan liittyviin rikoksiin.

Kun on kyse erityisesti YK:n Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimelle (UNRWA) annettavasta rahoituksesta, josta parlamentti ilmaisee vastuuvapauden myöntämistä koskevassa päätöslauselmassaan vakavan huolensa, komissio muistuttaa, että Israelin 7. lokakuuta 2023 tehdyn terrori-iskun jälkeen se tarkasteli uudestaan kaikkea Palestiinalle annettavaa rahoitusapua, mukaan lukien UNRWA:n kanssa toteutettavat ohjelmat.

Tarkastelu vahvisti, että UNRWA noudatti oikeudellisia vaatimuksiaan EU:n suhteen, mukaan lukien vaatimusta olla tukematta terrorismin rahoitusta edistävää toimintaa.

Kuten komission 29. tammikuuta 2024 antamassa lausumassa todetaan, UNRWA sitoutui i) sallimaan EU:n nimittämien riippumattomien ulkopuolisten asiantuntijoiden suorittaman tarkastuksen; ii) vahvistamaan sisäisen tutkimuksen yksikköään; ja iii) tarkastamaan UNRWA:n koko henkilöstön sen varmistamiseksi, että kukaan heistä ei osallistunut iskuihin. UNRWA on noudattanut näitä sitoumuksia.

b. EU:n talousarvion suojaaminen petoksilta

Tulopuoli

Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi vuoden 2023 vuosikertomuksessaan aikaisempien vuosien tavoin puhtaan lausunnon EU:n talousarvion tulopuolesta ja vahvisti komission suorittaman tulojen keräämisen vakauden ja tarkkuuden. Parlamentti muistuttaa tuontitavaroiden riittämättömistä tai tehottomista tullitarkastuksista EU:n taloudellisille eduille aiheutuvista riskeistä ja antaa Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tunnustusta sen pyrkimyksistä torjua tullimaksuihin ja arvonlisäveroon liittyviä petoksia. Lisäksi komissio ehdotti vuonna 2023 kunnianhimoista tulliliiton uudistusta, josta neuvotellaan parhaillaan lainsäätäjien kanssa. Uudistuksella perustetaan EU:n tulliviranomainen, joka

hallinnoi uutta EU:n tullidatakeskusta. Näin helpotetaan myös tullimaksujen kantamiseen vaikuttavien riskien varhaista havaitsemista osana EU:n tullialan riskienhallinta-, analyysi- ja valvontavalmiuksien yleistä vahvistamista.

Petostentorjuntajärjestelmä

EU:n petostentorjuntajärjestelmän tarkistamiseen liittyvä valmistelutyö on aloitettu. Maaliskuun 14. päivänä 2025 pidettiin korkean tason aloituskokous, johon osallistuivat tärkeimmät sidosryhmät: komissio, Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), OLAF, Euroopan tilintarkastustuomioistuim, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol). Myös teknisiä työryhmiä on perustettu. Komissio aikoo julkaista valkoisen kirjan, jossa ehdotetaan yleisiä suuntaviivoja petostentorjuntajärjestelmän tarkistamista varten.

EPPOn ja OLAFin määrärahojen lisääminen

Komissio panee merkille parlamentin toistuvat kehotukset vahvistaa edelleen EPPOn ja OLAFin valmiuksia sekä niiden välistä yhteistyötä.

EPPOn oli alun perin tarkoitus saavuttaa täysi henkilöstömääränsä, eli 115 henkilöä, vuonna 2023, minkä jälkeen henkilömäärän oli tarkoitus pysyä vakaana. EPPOn keskusviraston henkilöstömäärä kuitenkin nostettiin 307:ään vuonna 2025. Vuosina 2024 ja 2025 EPPOn resursseja vahvistettiin lisää, jotta voitaisiin ottaa huomioon Puolan ja Ruotsin osallistuminen ja selviytyä kasvavista palkka- ja asumiskustannuksista ja jotta EPPOn tietojärjestelmästä voitaisiin tehdä täysin riippumaton komissiosta.

Huolimatta komission henkilöstöön liittyvistä rajoitteista, jotka vaikuttavat myös OLAFiin, OLAFin vuoden 2025 talousarvioon sisältyy neljä uutta ulkopuolista henkilöstön jäsentä, jotka seuraavat Ukrainaan suuntautuvaa rahoitusta.

Varainhoitoasetuksen tarkistamisen hyödyt petostentorjunnan kannalta

Tarkistetulla varainhoitoasetuksella vahvistetaan vuoden 2027 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä alkaen EU:n talousarvion suojaamista muun muassa i) laajentamalla varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän soveltamisalaa niin, että se kattaa yhteistyöhön perustuvan hallinnon, ii) varmistamalla EU:n rahoituksen saajia ja niiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen standardoitu sähköinen kirjaaminen ja tallentaminen yhteiseen integroituun tietotekniseen järjestelmään kaikkien hallinnointitapojen puitteissa ja iii) sisällyttämällä tähän yhteiseen integroituun tietotekniseen järjestelmään tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysväline, jonka käyttö pysyy vapaaehtoisena, kunnes monivuotisen rahoituskehiksen lopussa suoritetaan uudelleenarviointi.

Muihin varainhoitoasetukseen tehtyihin merkittäviin muutoksiin, joita on sovellettu jo 30. syyskuuta 2024 alkaen, sisältyy muun muassa mahdollisuus sulkea seuraavat yhteisöt EU:n rahoituksen ulkopuolelle: i) sellaisten yhteisöjen tosiasialliset omistajat ja edunsaajat, joiden on todettu olevan poissulkemistilanteessa; ii) yhteisöt, jotka vastustavat OLAFin, EPPOn tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamia tarkastuksia tai tilintarkastuksia; ja iii) yhteisöt, jotka yllyttävät syrjintään, vihaan tai väkivaltaan tai loukkaavat EU:n arvoja, jos tällainen toiminta vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa oikeudellisten sitoumusten täyttämiseen.

c. Rahankäytön virheiden rajoittaminen

Toimet virhetason alentamiseksi

Komissio noudattaa parlamentin ja neuvoston kehotuksia toteuttaa toimia virhetason alentamiseksi. Kuten parlamentti, neuvosto ja tilintarkastustuomioistuimien ovat todenneet, varojen maksamistapojen monimutkaisuus on keskeinen virheriskiinkin vaikuttava tekijä. Tämän vuoksi komissio on ryhtynyt toimiin erityisesti varainkäyttöä koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi.

Koheesiopolitiikan rahastojen osalta jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset ja komissio sopivat joulukuun 2024 lopussa tilintarkastustuomioistuimen ja parlamentin havaintojen ja suositusten pohjalta ohjelmaviranomaisten havaitsemisvalmiuksien parantamista koskevasta toimintasuunnitelmasta, jonka täytäntöönpanoa komissio seuraa. Komissio myös tarkasteli tarkastusstrategiaansa vahvistaakseen paikalla tehtävää tarkastusviranomaisten työn valvontaa kaudella 2021–2027. Samanaikaisesti komissio edistää edelleen vuosien 2021–2027 ohjelmissa virheille vähemmän alttiita **yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ja rahoitusta, joka ei perustu kustannuksiin**, ja tekee tarkastuksia, jotka kohdistuvat suuririskisinä pidettyihin ohjelmiin ja aloihin (esim. julkiset hankinnat, valtiontuki).

Vuosien 2023–2027 **yhteisen maatalouspolitiikan (YMP)** täytäntöönpanomalli mahdollistaa yksinkertaistamisen, koska siinä jäsenvaltiot voivat suunnitella EU:n rahoittamia toimenpiteitä maakohtaisiin tarpeisiinsa vastaamiseksi samalla, kun ne pyrkivät saavuttamaan EU:n tason tavoitteita. Lisäksi uudella YMP:llä edistetään sellaisten uusien teknologioiden⁴ käyttöä, joiden avulla voidaan puuttua virheisiin. Komissio ei enää määritä virhetasoa maatalousmenoille, koska ne ovat tulosperusteisia. Sen sijaan komissio ryhmittelee YMP:n menot kolmeen riskiluokkaan (matala, keskitaso ja korkea) jäsenvaltioiden käyttöön ottamien hallintojärjestelmien moitteettoman toiminnan arvioinnin perusteella. Maatalousmenot ovat perinteisesti vähäriskisiä, eikä ole viitteitä siitä, että tämä muuttuisi YMP:n uuden täytäntöönpanomallin myötä.

Tutkimuksen ja innovoinnin rahoittamisen osalta Horisontti Eurooppa - puiteohjelmassa lisätään yksinkertaistettujen rahoitusmuotojen, kuten hankkeiden kertakorvausrahoituksen ja yksikkökustannusten, käyttöä, mikä vähentää merkittävästi edunsaajien hallinnollista taakkaa ja siksi myös odotettavasti auttaa alentamaan virhetasoa.

Lisäksi komissio tarkistaa parhaillaan **naapurisuus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDICI)** tarkastus- ja valvontastrategiaansa alentaakseen yleistä virhetasoa ja lisätäkseen valvontansa tehokkuutta. Yksi tämän tarkistuksen tärkeimmistä tuotoksista on sellaisen vankan ja kohdennetun riskiprofiilijärjestelmän kehittäminen, jolla virheriskiä voidaan arvioida ja käsitellä paremmin sekä hankkeiden että yhteisöjen tasolla. Lisäksi tarkistuksessa käsitellään myös NDICI-välineessä sovellettavia ennakko- ja jälkitarkastusten

⁴ Jäsenvaltioiden on esimerkiksi perustettava pinta-alamonitorointijärjestelmä, jossa käytetään Copernicus-ohjelman Sentinel-satelliitin tietoja kaikkien ilmoitettujen lohkojen reaaliaikaiseen seurantaan. Näin viljelijät saavat ilmoituksen aina, kun vaadittua maataloustoimintaa tai -käytäntöä ei ole toteutettu (vielä). Viljelijöillä on sitten mahdollisuus täyttää vaatimus (jos se on vielä mahdollista) tai muuttaa hakemustaan, mikä vähentää virheiden määrää.

menetelmiä, jotta voidaan lisätä entisestään niiden ennaltaehkäisy- ja korjaamisvalmiuksia sekä parantaa riskiprofilointia varten tuotettujen tietojen tarkkuutta.

Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta komissio on ottanut käyttöön vankan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän ja mukauttanut sitä omien kokemustensa sekä tilintarkastustuomioistuimen ja parlamentin havaintojen ja suositusten perusteella. Tähän sisältyi EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevan tarkastustyön menetelmien päivittäminen, jäsenvaltioiden sisäisten valvontajärjestelmien valvonnan tehostaminen valtioneuvostojen ja julkisten hankintojen alalla sekä yhteistyön vahvistaminen komission sisällä.

Virhetasoa koskeva tietojenvaihto komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen välillä

Komissio panee myös merkille, että vastuuvapauden myöntämistä koskevassa päätöslauselmassa komissiota ja tilintarkastustuomioistuinta kehoitetaan ”etsimään ratkaisua näihin erilaisiin toimintatapoihin ennen vuoden 2024 vastuuvapausmenettelyä”, minkä lisäksi komissiota kehoitetaan ”jatkamaan keskustelua tilintarkastustuomioistuimen kanssa, jotta voidaan lisätä ymmärrystä näistä kahdesta toimintatavasta, jotka johtavat erilaisiin arvioihin unionin menojen virheistä, lähentää niitä toisiinsa ja lisätä niiden vertailtavuutta”.

Täyden yhdenmukaisuuden saavuttaminen tilintarkastustuomioistuimen ja komission menetelmien välillä on haastavaa, koska näillä toimielimillä on erilaiset roolit ja tehtävät. On kuitenkin välttämätöntä, että molemmat toimielimet ymmärtävät nämä erot. Tätä varten komission ja tilintarkastustuomioistuimen yksiköt järjestivät maaliskuussa 2025 sarjan **teknisiä työpajoja** edistääkseen yhteistä ymmärrystä kunkin toimielimen menetelmistä ja tutkivat mahdollisuuksia parantaa edelleen komission hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Näiden työpajojen jatkotoimena komissio laatii parhaillaan sisäistä toimintasuunnitelmaa, jolla pyritään vähentämään EU:n varainkäytön virheriskiä monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa ja edistämään yhteistä ymmärrystä tilintarkastustuomioistuimen kanssa virhetason määrittämiseksi. Esimerkiksi koheesiopolitiikan menojen osalta komissio ja tilintarkastustuomioistuin sopivat, että vuonna 2025 järjestetään lisää teknisiä kokouksia julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantifioinnin yhdenmukaistamiseksi.

Komissio jatkaa keskusteluja tilintarkastustuomioistuimen kanssa myös elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevissa näkemyksissä ja tulkinnoissa olevien erojen käsittelemiseksi. Komissio on selventänyt edelleen tukikelpoisuusedellytysten täytäntöönpanoa ja kaksinkertaisen rahoituksen käsitettä elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä. Komissio on yhtä mieltä neuvoston kanssa siitä, että jäsenvaltioille ei pitäisi asettaa uusia sääntöjä tai tiukempia ehtoja jälkikäteen⁵, ja toteaa, että oikeudellisten käsitteiden tulkintaa koskevien ohjeiden muuttaminen kesken välineen täytäntöönpanon aiheuttaisi jäsenvaltioille uusia oikeudellisia ja käytännön ongelmia.

3. EU:n talousarvion tuloksellisuus ja elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus

Komissio panee merkille neuvoston kehotuksen jatkaa ”koko EU:n talousarvion tuloksellisuuden arviointia, sillä se mittaa EU:n kansalaisille koituvaa todellista arvoa” ja keskittyä ”tapauskohtaisesti [...] sellaisiin tulosperusteisiin suoritusindikaattoreihin, jotka voidaan suoraan yhdistää EU:n toimiin”.⁶

⁵ Ks. neuvoston vastuuvapauden myöntämistä koskevan suosituksen 11.4 kohta.

⁶ Ks. neuvoston vastuuvapauden myöntämistä koskevan suosituksen 5 kohta.

Komissio on täysin sitoutunut varmistamaan, että EU:n talousarvion jokainen euro käytetään asianmukaisesti sääntöjä noudattaen ja Euroopan kansalaisten hyväksi.

Tuloksellisuutta seurataan vuosittain ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen kautta. Ne ovat osa vuotuista hallinto- ja tuloksellisuuskertomusta, joka sisältää vuosien 2021–2027 keskeiset tuloksellisuuden indikaattorit meno-ohjelmittain. Näistä indikaattoreista 45 prosenttia on tulosperusteisia, mikä kertoo siitä, että tuloksilla on suuri painoarvo.

Komissio julkaisi joulukuussa 2024 toisen NextGenerationEU-välineen vihreitä joukkovelkakirjoja koskevan vaikutusraportin, jossa mitattiin rahoitettujen investointien konkreettisia ilmastovaikutuksia vältettyjen kasvihuonekaasupäästöjen perusteella.

Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanomalli kannustaa jäsenvaltioita käsittelemään pitkäaikaisia rakenteellisia haasteita.

Suoran rahoitustuen tarjoaminen uudistusten toteuttamista varten on nopeuttanut neuvoston vuosittain kullekin jäsenvaltiolle antamien maakohtaisten suositusten (CSR) täytäntöönpanoa. Kaiken kaikkiaan maakohtaisten suositusten täytäntöönpano on nopeutunut elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisen jälkeen.

Esimerkiksi työllisyyden alalla lähes kaikkiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy uudistuksia, joilla käsitellään jäsenvaltioiden työmarkkinoiden rakenteellisia haasteita, kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut⁷. Lisäksi monet muilla aloilla (esimerkiksi koulutuksessa) toteutetut uudistukset edistävät laadukasta työllisyyttä, osaamisen kehittämistä ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa.

Välitavoitteet ja tavoitteet, joilla mitataan edistymistä elpymis- ja palautumissuunnitelmien toimenpiteiden täytäntöönpanossa, antavat myös hyvin yksityiskohtaisen yleiskuvan jäsenvaltioiden tuloksellisuudesta elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren aikana.

Komissio panee asianmukaisesti merkille parlamentin näkemyksen, jonka mukaan ”siirtyminen tulosperusteiseen lähestymistapaan, jonka mallina on elpymis- ja palautumistukiväline, edellyttää välineen täytäntöönpanossa havaittujen monien ongelmien ratkaisemista sekä sen täysimääräistä vaikutusta koskevien tietojen arviointia, ennen kuin tällaista mallia voidaan käyttää”⁸.

Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarvioinnissa⁹ nostettiin esiin parannuskohteita, kuten paikallis- ja alueviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen riittämätön osallistuminen ja haasteet, jotka liittyvät tasapainon löytämiseen yksityiskohtaisten välitavoitteiden ja tavoitteiden sekä täytäntöönpanon joustavuuden välillä. Valmistautuessaan seuraavaan monivuotiseen rahoituskehikseen komissio hyödyntää elpymis- ja palautumistukivälineestä sekä muista ohjelmista saatuja kokemuksia ja yksilöi parhaita käytäntöjä ja parannuskohteita tulevaa lähestymistapaansa varten.

4. EU-rahoituksen avoimuus

Avoimuus on EU:n talousarvion hallinnointia ohjaava periaate. Tästä esimerkkinä on se, että nykyisin varainhoidon avoimuuden järjestelmästä on mahdollista hakea tietoja

⁷ Erityiskertomus 10/2025, kohta 20.

⁸ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 11 kohta.

⁹ Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility – SWD(2024) 70 final.

kaikentyypisistä suoran hallinnon piiriin kuuluvista varojen saajista. Hankkeiden tavoitteita ja tuloksia voi tarkastella EU:n rahoitus- ja tarjouskilpailuportaalista. Varainhoitoasetuksen tarkistuksen ansiosta komissio on seuraavan monivuotisen rahoituskehysten myötä entistäkin sitoutuneempi avoimuuteen. Varainhoidon avoimuuden järjestelmästä on määrä tulla keskeinen viitekohta, ja siinä julkaistaan tietoja rahoituksen saajista **kaikkien hallinnointitapojen osalta**.

Kansalaisjärjestöille myönnettävän rahoituksen osalta parlamentti toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen äskettäisessä erityiskertomuksessa kansalaisjärjestöille myönnetyn EU-rahoituksen avoimuudesta todetaan, että vaikka komissio noudattaa täysimääräisesti kaikkia avoimuutta koskevia oikeudellisia velvoitteita¹⁰, avoimuutta voitaisiin parantaa edelleen. Komissio toteuttaa jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen johdosta, kuten komission vastauksissa todetaan.

Komissio myönsi, että joihinkin edunsaajien toimittamiin työohjelmiin, jotka on liitetty toiminta-avustussopimuksiin, sisältyi erityisiä edunvalvonta- ja lobbaustoimia, jotka aiheuttivat EU:lle maineriskin. Vaikka sopimuksista tehdyssä komission oikeudellisessa analyysissä todettiin, että asianomaiset tahot eivät rikkoneet sopimusvelvoitteita tai käytännesääntöjä, komissio antoi toukokuussa 2024 sisäiset ohjeet EU:lle mahdollisesti aiheutuvan maineriskin käsittelemisestä. Komissio myös päivitti ehdotuspyyntömalliaan varmistaakseen, että tulevissa hankkeissa noudatetaan näitä ohjeita. Vaikka ei ole asetettu lakisääteistä vaatimusta julkaista tietoja toiminta-avustuksilla rahoitetuista edunvalvontatoimista¹¹, komissio edistää avoimuutta jakamalla rahoitettujen hankkeiden tavoitteet ja tulokset ennakoivasti EU:n rahoitus- ja tarjouskilpailuportaaleissa. Lisäksi edunvalvojien, jotka rekisteröityvät **avoimuusrekisteriin** muiden kuin kaupallisten etujen edustajina (joihin kansalaisjärjestöt yleensä kuuluvat), on raportoitava lobbaustoiminnastaan ja ilmoitettava rekisteröityessään avoimuusrekisteriin tärkeimmät rahoituslähteensä sekä kunkin sellaisen 10 000 euroa ylittävän rahoitusosuuden määrä, jonka osuus on yli 10 prosenttia niiden kokonaisbudjetista, ja rahoittajan nimi.

Komissio on sisällyttänyt Life-ohjelman vuosien 2025–2027 monivuotiseen työohjelmaan lisätakeita, joilla varmistetaan, että toiminta-avustukset eivät edellytä erityisiä ja yksityiskohtaisia toimia, jotka kohdistuvat suoraan EU:n toimielimiin tai niiden henkilöstöön tai jäseniin, ja joissa selvennetään, että edunsaajilla on täysi vastuu omista näkemyksistään. Komissio julkaisi 1. huhtikuuta 2025 lausuman¹², jossa se sitoutui tarkistamaan avoimuusjärjestelyjä ja EU:n avoimuusrekisterin edunsaajien julkistamisvaatimuksia. Komissio on sitoutunut myös varmistamaan, että Life-arviointikomitean jäsenet ovat riippumattomia ja että heillä ei ole eturistiriitoja. Jäsenten on allekirjoitettava vakuutus siitä, ettei eturistiriitoja ole, ennen kuin he aloittavat ehdotusten arvioinnin. Käytössä on myös lieventäviä toimenpiteitä siltä varalta, että eturistiriitoja havaitaan. Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto (CINEA) tarkastelee Life-arviointikomitean jäsenten valintamenettelyä ja toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet täyden avoimuuden varmistamiseksi.

¹⁰ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 23 kohta.

¹¹ Varojen saajia koskevien tietojen julkaisemisesta säädetään varainhoitoasetuksen 38 artiklassa.

¹² Komission lausuma Life-ohjelmasta.

Politiikan kehittämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien toimien tukeminen on edelleen tärkeä ja oikeutettu rahoitustavoite tiettyjä EU:n rahoitusohjelmia koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston antamien asetusten mukaisesti. Tähän sisältyy moniarvoisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisen lisääminen.

Komissio myös panee merkille parlamentin pyynnön asettaa avustussopimusten ja muiden sopimusten tarkastelun tulokset vastuuvapauden myöntävän viranomaisen saataville¹³ ja aikoo toteuttaa jatkotoimia tähän liittyen.

Lisäksi tarkistetussa varainhoitoasetuksessa säädetään i) **(suoran hallinnon osalta) avustusten hakijoiden velvollisuudesta ilmoittaa, ovatko ne kansalaisjärjestöjä, sekä ii) kansalaisjärjestön määritelmästä.**

Elpymis- ja palautumistukivälineen avoimuuden osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava sata välineen mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen eniten rahoitusta saanutta lopullista tuensaajaa. Komissio julkaisi elpymis- ja palautumistukivälineestä koskevan vuosikertomuksen 2024 liitteenä lisäohjeita ja muistutti jäsenvaltioita niiden velvoitteista. Parlamentin vuoden 2023 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä esittämän pyynnön mukaisesti komissio pyysi jäsenvaltioilta luetteloa sadasta elpymis- ja palautumistukivälineen varoja eniten saaneesta yhteisöstä tai luonnollisesta henkilöstä (lopullisista tuensaajista), mukaan lukien toimeksisaajat ja alihankkijat. Tähän mennessä [kesäkuu 2025] komissio on saanut luettelot kuudelta jäsenvaltiolta ja toimittanut ne parlamentille.

5. Komission lainanottoimet ja uudet omat varat

Komissio panee merkille parlamentin huolen lainanotosta aiheutuvan jäljellä olevan velan määrästä sekä korkoihin liittyvistä haavoittuvuuksista, jotka vaikuttavat velkatasoon.¹⁴ Komissio on vuoden 2020 jälkeen muuttanut perusteellisesti toimintaansa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla, mikä on tehnyt EU:sta **yhden Euroopan suurimmista lainojen liikkeeseenlaskijoista**, kuten parlamentti aivan oikein huomauttaa. Komissio käyttää lyhyen ja pitkän aikavälin lainanottostrategioiden yhdistelmää hallitakseen tehokkaasti korkoja ja takaisinmaksuaikatauluja. Tähän sisältyy maturiteetiltaan erilaisten joukkovelkakirjojen liikkeeseen laskeminen, mikä auttaa hajauttamaan takaisinmaksuvelvoitteet ajallisesti. NextGenerationEU-välineen puitteissa otetun velan takaisinmaksun aikataulu ulottuu vuoteen 2058, minkä ansiosta EU:lla on enemmän aikaa hoitaa takaisinmaksut ilman, että aiheutuu merkittäviä häiriöitä tai että rahoitusvakaus vaarantuu.

Jotta komission lainanottoimiin ja EU:n talousarvioon kohdistuviin vastuisiin liittyviä rahoitusriskejä voitaisiin käsitellä paremmin, riippumattoman **riskienhallintajohtajan** tehtävää laajennettiin helmikuussa 2025 siten, että se kattaa kaikkien EU:n rahoitustoimien ja hoidettavina olevien varojen valvonnan. Rahoitusalan parhaiden käytäntöjen mukaisesti riskienhallintajohtaja – yhdessä äskettäin perustetun riskienhallintayksikön kanssa – toimii

¹³ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 21 kohta.

¹⁴ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 8 kohta.

nyt organisaation tasolla toisena puolustuslinjana rahoitustoimiin liittyvien rahoitusriskien arvioinnissa, täysin riippumattomana ensimmäisestä puolustuslinjasta¹⁵.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ”nopea edistyminen uusien omien varojen käyttöönotossa on olennaisen tärkeää”. Komissio esitteli vuonna 2023 vuoden 2021 ehdotuksen muuttamista koskevan ehdotuspaketin, joka on kattava, tuo riittävästi tuloja ja minimoi jäsenvaltioiden talousarvioihin kohdistuvan lisärasituksen. Lisäksi se voidaan panna nopeasti täytäntöön. Komissio työstää myös muita ehdotuksia. Uusien omien varojen käyttöönotto edellyttää poliittista tahtoa ja sitoutumista kaikilta osapuolilta.

6. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ja toimenpiteet EU:n varojen käyttöönoton nopeuttamiseksi

Komissio panee merkille, että vastuuvapauden myöntämisestä koskevassa päätöslauselmassaan parlamentti ”ilmaisee jälleen kerran syvän huolensa siitä, että kerääntyneet maksattamatta olevat sitoumukset (RAL) olivat ennätyselliset 543 miljardia euroa [...] vuoden 2023 lopussa”¹⁶.

Maksattamatta olevat sitoumukset ovat niiden sidottujen määrärahojen määriä, joita ei ole vielä maksettu.

NextGenerationEU-välineen osa, jota ei makseta takaisin, oli 238,6 miljardia euroa eli lähes 44 prosenttia kaikista maksattamatta olevista sitoumuksista. Tästä suurin osa kanavoidaan elpymis- ja palautumistukivälineen kautta. Tältä osin komissio tukee jäsenvaltioita niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien nopean ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi niiden tavoitteita laskematta tai kriittisiä toimenpiteitä heikentämättä. Jos toimenpiteitä ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi enää voida toteuttaa, jäsenvaltiot voivat pyytää tarkistamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan täytäntöönpanon pullonkaulojen käsittelemiseksi. Jäsenvaltiot voivat myös toimittaa maksupyyntöjä, jos vain osa välitavoitteista ja tavoitteista on saavutettu, jolloin jäsenvaltiot voivat saada osittaisia maksuja, jotka vastaavat jo toteutettuja välitavoitteita ja tavoitteita. Tämä myös edistää elpymis- ja palautumissuunnitelmien nopeaa täytäntöönpanoa. Komissio antoi 4. kesäkuuta 2025 julkaisemassaan tiedonannossa *NextGenerationEU – kohti vuotta 2026* jäsenvaltioille ohjeita elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistamisesta ja virtaviivaistamisesta vuoden 2026 määräajan lähestymistä silmällä pitäen. Komissio kannustaa jäsenvaltioita poistamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmistaan sellaiset välitavoitteet ja tavoitteet, joita ei voida saavuttaa 31. päivälle elokuuta 2026 asetettuun määräaikaan mennessä, ja ehdottaa olemassa olevia ja uusia vaihtoehtoja täytäntöönpanon helpottamiseksi.

Noin puolet vuoden 2023 lopussa **maksattamatta olleista sitoumuksista, jotka liittyvät monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmiin**, ovat peräisin koheesiopolitiikasta ja siten yhteistyössä hallinnoitavien varojen käytöstä jäsenvaltioissa.

Koska valittujen hankkeiden määrä kentällä vastaa noin puolta koheesio-ohjelmiin vuosina 2021–2027 käytettävissä olevista määrärahoista, myös rahoituksen toteutuksen ennustetaan pääsevän täyteen vauhtiin lyhyellä aikavälillä.

¹⁵ Ensimmäinen puolustuslinja koostuu komission yksiköistä, jotka hallinnoivat EU:n lainanotto-, lainananto- ja varainhoitotoimia sekä talousarviotakuuta.

¹⁶ Ks. päätöslauselman 2024/2019(DEC) 7 kohta.

Komissio hyväksyi 1. huhtikuuta 2025 **koheesiopolitiikan väliarviointia** koskevan lainsäädäntöehdotuksen investointiprioriteettien mukauttamiseksi kehittyvään taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja geopoliittiseen tilanteeseen sekä kunnianhimoisempiin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin. Sillä lisätään joustavuutta ja kannustimia (kuten 100 prosentin yhteisrahoitusosuus asumiseen, vesiresilienssiin, energiasiirtymään, kilpailukykyyn ja puolustukseen tehtävien investointien vauhdittamiseksi), jotta voidaan helpottaa resurssien nopeaa käyttöönottoa näihin vahvistettuihin painopisteisiin ja nopeuttaa näin varojen käyttöä.

Komissio hyväksyi 22. huhtikuuta 2025 uusia **kohdennettuja muutoksia EU:n nykyisiin rahoitusohjelmiin** tukeakseen nopeampia, joustavampia ja koordinoitumpia investointeja Euroopan puolustuksen teknologiseen ja teolliseen perustaan. Kohdennetuilla muutoksilla erityisesti laajennetaan **Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP)** soveltamisalaa niin, että se kattaa puolustukseen liittyvät teknologiat ja tuotteet. Jos lainsäätäjät hyväksyvät nämä lainsäädäntöehdotukset, ne myös nopeuttavat EU:n varojen käyttöä.

Komissio aikoo edelleen seurata maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärän täytännönpanoa. Lisäksi se aikoo jatkossakin ehdottaa vuotuisten talousarviomenettelyjen yhteydessä maksumäärärahojen määriä, jotka täyttävät maksutarpeet riittävällä tavalla.

7. Tulevaisuuden näkymät

Komissio esittää heinäkuussa 2025 ehdotuksensa seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi.

Ehdotuksessa otetaan huomioon parlamentin, neuvoston ja tilintarkastustuomioistuimen suositukset, joita ne ovat antaneet vastuuvapausmenettelyn yhteydessä.

EU:n talousarvio, jossa on yli 50 meno-ohjelmaa ja useita sääntöjä ja kriteerejä, kärsii tällä hetkellä monimutkaisuudesta, joka lisää päällekkäisyyksien riskiä, vähentää avoimuutta ja johtaa puutteisiin monialaisten painopisteiden rahoituksessa. Tämä monimutkaisuus myös tekee EU:n rahoituksen ymmärtämisestä ja varojen saamisesta vaikeaa edunsaajille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, ja voi johtaa rahankäytön virheisiin.

Yksinkertaisempi EU:n talousarvio parantaisi kaikkien edunsaajien mahdollisuuksia saada rahoitusta, nopeuttaisi täytännönpanoa ja tekisi siitä laadukkaampaa sekä lisäisi sidosryhmien osallistumista.

Hallinnollista taakkaa, viivästyksiä ja virheitä voidaan vähentää huomattavasti yksinkertaistamalla rahoitusympäristöä, poistamalla päällekkäisyyksiä ja tarjoamalla edunsaajille yksi yhteinen portaali, jonka kautta on pääsy EU:n rahoitukseen. Tämä parantaa viime kädessä tapaa, jolla EU:n talousarvio käytetään, ja lisää sen kykyä saavuttaa tavoitteensa tehokkaasti ja tuloksellisesti.

* * *