EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.2.2024
COM(2024) 82 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Lujitetaan EU:ta kunnianhimoisilla uudistuksilla ja investoinneilla

{SWD(2024) 70 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Lujitetaan EU:ta kunnianhimoisilla uudistuksilla ja investoinneilla

Tämä tiedonanto annetaan elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaolon puolivälissä. Elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin helmikuussa 2021 vastaamaan covid-19-pandemian taloudellisiin ja sosiaalisiin seurauksiin. Se on keskeinen osa EU:n Next Generation EU -elpymisvälinettä. Elpymis- ja palautumistukiväline on voimassa vuoden 2026 loppuun, ja se on sekä laajuudeltaan että tavoitteiltaan ennennäkemätön. Sen kaksitahoisena tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita toipumaan pandemian tuhoisista taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista ja selviämään niistä entistä vahvempina sekä parantaa EU:n palautumiskykyä ja tehdä sen talouksista ja yhteiskunnista tulevaisuuden vaatimusten mukaisia erityisesti tukemalla vihreää ja digitaalista siirtymää. Elpymis- ja palautumistukiväline on EU:n ensimmäinen merkittävä tulosperusteinen rahoitusohjelma, jossa jäsenvaltioille osoitetaan varoja niiden kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen kunnianhimoisten uudistusten ja investointien edistymisen perusteella. Näiden uudistusten ja investointien on oltava elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa määritettyjen EU:n painopisteiden mukaisia, ja niillä on vastattava eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin talous- ja työllisyyspolitiikan kansallisiin haasteisiin.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen voimaantulon jälkeisinä kolmena vuonna jäsenvaltiot ovat käyttäneet elpymis- ja palautumistukivälinettä strategisesti uudistus- ja investointiohjelmiensa edistämiseen ja sekä pitkäaikaisten että uusien haasteiden ratkaisemiseen. Tukivälineestä on maksettu jo 225 miljardia euroa, ja komissio on arvioinut, että noin 75 prosenttia välitavoitteista ja tavoitteista, jotka oli tarkoitus saavuttaa vuoden 2023 loppuun mennessä, on saavutettu tyydyttävästi, tai jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saavuttaneensa ne. Lisäksi jäsenvaltiot ovat elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa avulla edistyneet merkittävästi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toteuttamisessa.

Elpymis- ja palautumistukiväline tukee tehokkaasti talouden elpymistä EU:ssa. Noin puolet EU:ssa vuosina 2019–2025 odotetusta julkisten investointien kasvusta arvioidaan johtuvan EU:n talousarviosta ja erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuista

investoinneista.[1] Komission mallinnuksen[2] mukaan Next Generation EU -välineen[3] avulla EU:n reaalinen BKT voi vuonna 2026 kasvaa 1,4 prosenttia suuremmaksi kuin skenaariossa, jossa Next Generation EU -välinettä ei ole. Mallisimulaatiot viittaavat myös EU:n työllisyyden huomattavaan ja nopeaan kasvuun (jopa 0,8 %). Tähän ennustetaan liittyvän keskipitkällä aikavälillä jatkuvasti korkeammat reaalipalkat, mikä heijastaa jäsenvaltioiden tekemistä investoinneista mahdollisesti saatavia tuottavuushyötyjä. Elpymis- ja palautumistukivälineen arvioidusta BKT:hen kohdistuvasta kokonaisvaikutuksesta vähintään neljäsosan ja enintään kolmasosan arvioidaan johtuvan jäsenvaltioiden välisistä myönteisistä heijastusvaikutuksista, joita investointien toteuttaminen samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa synnyttää.

Elpymis- ja palautumistukiväline on osoittautunut ketteräksi välineeksi, joka auttaa jäsenvaltioita selviytymään uusista haasteista ja olosuhteista. Venäjän provosoimaton hyökkäys Ukrainaan aiheutti Ukrainassa käsittämättömiä vaikeuksia ja johti maailmanlaajuisten energiamarkkinoiden ja toimitusketjun häiriöihin. Energian ja kulutustavaroiden hintojen jyrkin nousu vuosikymmeniin aiheutti monille kotitalouksille eri puolilla Eurooppaa ”elinkustannuskriisin”, joka koetteli kaikkein pahimmin haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden oli mahdollista pyytää muutoksia nykyisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa, jotta ne voisivat ottaa huomioon uudet objektiiviset olosuhteet, kuten korkean inflaation ja toimitusketjun häiriöt. REPowerEU-suunnitelman yhteydessä jäsenvaltiot voivat lisäksi saada lisäresursseja REPowerEU-lukujen sisällyttämiseksi suunnitelmiin ja sellaisten uudistusten ja investointien vauhdittamiseksi, joilla monipuolistetaan EU:n energiatoimituksia, vauhditetaan vihreää siirtymää ja tuetaan haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia.

Tämä ainutlaatuinen ja aikasidonnainen tukiväline on voimassaolonsa puolivälissä, joten komissio julkaisee sitä koskevan väliarvioinnin. Siinä arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen vaatimusten mukaisesti tähän mennessä saadun näytön perusteella, kuinka hyvin elpymis- ja palautumistukivälineellä ollaan saavuttamassa sille asetetut tavoitteet. Väliarvioinnissa otetaan huomioon viisi arviointikriteeriä, jotka ovat vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja eurooppalainen lisäarvo. Tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa annetaan tarkempia tietoja komission tekemästä väliarvioinnista. Arviointi perustuu erilaisiin lähteisiin,

---

1 Ks. Euroopan talousennuste – syksy 2023, saatavilla osoitteessa https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en.

Elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan rahastot muodostavat yhdessä investointien tärkeimmän rahoituslähteen EU:n talousarviossa.

2 QUEST on maailmanlaajuinen makrotaloudellinen malli, jota talouden ja rahoituksen pääosasto käyttää makrotalouspolitiikan analysoinnissa ja tutkimuksessa, ks. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Lisätietoja elpymis- ja palautumistukivälineen makrotaloudellisia vaikutuksia koskevista QUEST-mallin mukaisista tuloksista on elpymis- ja palautumistukivälineen väliarviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

3 Next Generation EU -välineen kokonaisbudjetti on 806,9 miljardia euroa (vuoden 2021 hintoina), josta 723,8 miljardia euroa on osoitettu elpymis- ja palautumistukivälineeseen (avustukset ja lainat). Muita Next Generation EU -välineen edunsaajia ovat REACT-EU-väline, jolla täydennettiin vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmia 50,6 miljardilla eurolla, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (10,9 miljardia euroa), maaseudun kehittäminen (8,1 miljardia euroa), InvestEU-ohjelma (6,1 miljardia euroa), Horisontti Eurooppa -puiteohjelma (5,4 miljardia euroa) ja rescEU-varasto (2 miljardia euroa).

kuten ulkoisten toimeksisaajien yhteenliittymän suorittamaan riippumattomaan tutkimukseen, joka julkaistaan samanaikaisesti, sekä laajoihin kuulemisiin[4].

Tässä tiedonannossa esitellään tärkeimmät väliarvioinnissa esiin tulleet näkökohdat ja arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa. Jaksossa 1 arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa tähän mennessä saavutettua edistystä ja keskitytään konkreettisiin käytännön tuloksiin. Jaksossa 2 tarkastellaan, mikä on toiminut hyvin ja mitä voitaisiin parantaa, ja yksilöidään tähän mennessä saadut keskeiset opetukset. Jaksossa 3 esitetään yhteenveto ja päätelmät ja hahmotellaan tulevia toimia.

[4] Elpymis- ja palautumistukiväline (2020–2024) – väliarviointi (europa.eu)

1. **Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa on edistytty selvästi**

1.1. Täytäntöönpano on tuottanut konkreettisia tuloksia jäsenvaltioissa

Jäsenvaltiot toteuttavat elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa sisältyviä uudistuksia ja investointeja. Komissio arvioi, että vuoden 2023 loppuun mennessä jo yli 1 150 välitavoitetta ja tavoitetta oli saavutettu tyydyttävästi.[5] Näiden välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen on johtanut konkreettisiin käytännön tuloksiin ja osoittanut selvästi, että elpymis- ja palautumistukivälineellä on merkittävä vaikutus koko EU:ssa. Laatikossa 1 havainnollistetaan tätä esittämällä esimerkkejä investoinneista ja uudistuksista, joilla on jo saavutettu konkreettista käytännön edistystä. Ne koskevat esimerkiksi aggressiivista verosuunnittelua,

Laatikko 1: Elpymis- ja palautumistukiväline tuottaa konkreettisia käytännön tuloksia

Kypros on tehostanut toimiaan aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. *Varmistaakseen, että monikansallisten yritysten maksuja verotetaan ennen kuin ne lähtevät EU:sta, Kypros on hyväksynyt uudistuksen, jolla otetaan käyttöön yhteistyöhaluttomille lainkäyttöalueille lähtevien maksujen lähdevero. Tämä on tärkeä askel, joka luo pohjaa tuleville toimille tässä asiassa.*

Bulgaria on toteuttanut toimia vähimmäistulojärjestelmänsä riittävyyden ja kattavuuden parantamiseksi. *Hyväksymillään lainsäädäntömuutoksilla Bulgaria on korottanut asteittain vuodesta 2022 alkaen vuoteen 2024 saakka vähimmäistulojärjestelmän tulokynnyksiä kaikkien järjestelmän mahdollisten tuensaajien osalta. Tämä on merkittävä toimi, jolla vastataan maassa pitkään jatkuneisiin sosiaalisiin haasteisiin.*

Itävalta on ottanut käyttöön KlimaTicket-järjestelmän, joka tekee ilmastoystävällisestä liikkumisesta helppoa ja edullista. *Järjestelmällä otetaan käyttöön yksi kiinteähintainen lippu, jolla voi käyttää julkista liikennettä lähes rajoittamattomasti kaikkialla Itävallassa, ja opiskelijoille, ikääntyneille, vammaisille henkilöille ja perheille myönnetään alennuksia. Järjestelmä otettiin käyttöön lokakuussa 2021, ja sen jälkeen jo yli 260 000 itävaltalaista on ostanut tällaisen ilmastoystävällisen matkalipun.*

Liettua on hyväksynyt Vuosituhannen koulu -kehitysohjelman kouluinfrastruktuurin uudistamiseksi ja parantamiseksi sekä Liettuan lasten yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien varmistamiseksi. *Ohjelmalla pyritään varmistamaan, että kaikki lapset pääsevät taustastaan riippumatta laadukkaisiin kouluihin. Tämä on erittäin tärkeää, koska Liettuassa on EU:n keskiarvoa suurempia kaupunkien ja maaseudun välisiä eroja sekä sosioekonomisia koulutustuloksiin liittyviä eroja. Vähintään 80 prosenttia Liettuan kunnista aikoo toteuttaa ohjelman, ja tämä johtaa siihen, että ohjelmalla tuetaan 150 koulua kesäkuun 2026 loppuun mennessä.*

[5] Kun jäsenvaltiot toimittavat maksupyyntöjä, komissio arvioi toimitetun näytön ja määrittää, täyttyvätkö neuvoston täytäntöönpanopäätöksen liitteessä vahvistettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden vaatimukset. Tämä on edellytys varojen maksamiselle.

yhdenvertaisia koulutusmahdollisuuksia, sosiaalista osallisuutta sekä kestävän liikkuvuuden ja liikenteen tukemista.

Saavutetun edistyksen ja saavutettujen tulosten mukaisesti EU:n talouksille on maksettu 225 miljardia euroa tukea. Lähes 67 miljardia euroa on maksettu ennakkomaksuina, jotka auttoivat lieventämään kriisin lyhyen aikavälin vaikutuksia jäsenvaltioiden talousarvioihin ja käynnistämään täytäntöönpanon.[6] Lisäksi välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella on maksettu 157,2 miljardia euroa, mikä kuvastaa uudistusten ja investointien edistymistä kentällä. Suuri osa näistä maksuista liittyy uudistusten täytäntöönpanossa saavutettuun edistykseen, ja uudistuksia on tarkoituksellisesti aikaistettu, jotta luodaan perusta onnistuneille investoinneille elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaoloajan toisella puoliskolla.

Noin 75 prosenttia välitavoitteista ja tavoitteista, jotka oli tarkoitus saavuttaa vuoden 2023 loppuun mennessä, on komission arvion mukaan jo saavutettu, tai jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saavuttaneensa ne.[7] Nekin jäsenvaltiot, jotka eivät ole tähän mennessä esittäneet maksupyyntöjä eivätkä saaneet varoja elpymis- ja palautumistukivälineestä, ovat jo edistyneet elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan esitettyjen uudistusten ja investointien toteuttamisessa.

1.2. Kaikkia suunnitelmia on tarkistettu elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksen maksimoimiseksi muuttuvassa kontekstissa

Vuonna 2023 jäsenvaltiot keskittyivät mukauttamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan vastaamaan uusiin haasteisiin ja edistyivät niiden täytäntöönpanossa. Energian hintojen nousu, korkea inflaatio ja toimitusketjun häiriöt, jotka johtuivat Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta ja joissakin tapauksissa luonnonkatastrofeista, aiheuttivat jäsenvaltioille haasteita toteuttaa tiettyjä niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyviä uudistuksia ja investointeja. Komissio tuki jäsenvaltioita[8] niiden pyrkimyksissä lieventää näitä ulkoisia rajoitteita ja tarkistaa elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa sisältyviä asiaankuuluvia toimenpiteitä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen sisältyvän joustavuuden avulla. Tarkistusten yhteydessä elpymis- ja palautumissuunnitelmia myös päivitettiin niin, että voidaan ottaa huomioon jäsenvaltioille myönnetyt tarkistetut rahoitusosuudet[9] ja hyödyntää jäljellä olevaa elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavilla olevaa lainatukea[10].

---

6 Ennakkomaksuina maksetuista 67 miljardista eurosta 10,4 miljardia euroa maksettiin vuoden 2023 lopussa ja vuoden 2024 alussa REPowerEU-lukujen hyväksymisen jälkeen.

7 Jäsenvaltiot ilmoittavat saavutettuja välitavoitteita ja tavoitteita koskevat tiedot itse puolivuosittaisen raportoinnin yhteydessä.

8 Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU – Euroopan komissio (europa.eu)

9 Kunkin jäsenvaltion enimmäisrahoitusosuutta, jota ei tarvitse maksaa takaisin, päivitettiin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti kesäkuussa 2022 reaalisen BKT:n kasvun muutosta vuonna 2020 ja reaalisen BKT:n aggregoitua muutosta vuosina 2020–2021 koskevien Eurostatin toteutumatietojen perusteella.

10 Jäsenvaltiot voivat hakea (lisää) lainatukea 31. elokuuta 2023 saakka elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Elpymis- ja palautumistukivälineen lainatukeen käytettävissä olevista 385,8 miljardin euron kokonaismäärärahoista lähes 291 miljardia euroa sidottiin vuoden 2023 loppuun mennessä.

Suunnitelmien tarkistuksilla varmistettiin, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat ovat edelleen kunnianhimoisia ja tarkoituksenmukaisia. Kaikki elpymis- ja palautumissuunnitelmat päivitettiin vuonna 2023, ja tässä yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota toimenpiteiden laadun lisäksi myös niiden kypsyysasteeseen ja toteuttamisen aikajänteeseen elpymis- ja palautumistukivälineen aikasidonnaisuuden vuoksi. Sitoumuksia, joita ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi enää ollut mahdollista täyttää, mukautettiin ja ne korvattiin monissa tapauksissa sopivammilla vaihtoehdoilla, mutta elpymis- ja palautumissuunnitelmien alkuperäiset tavoitteet säilytettiin ennallaan. Elpymis- ja palautumistukivälineen laaja soveltamisala on tarjonnut jäsenvaltioille tarvittavaa joustavuutta, jonka avulla ne ovat voineet kohdentaa varat muuttuvien painopisteidensä mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden mukaisesti. Laatikossa 2 esitetään esimerkkejä siitä, miten tarkistuksilla on maksimoitu elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus esimerkiksi katastrofien ennaltaehkäisyn, julkisten palvelujen laadun ja pk-yritysten tukemiseen tarkoitettujen rahoitusvälineiden kaltaisilla aloilla.

Tarkistusten myötä EU:n jäsenvaltioille antaman tuen määrä on kasvanut merkittävästi. EU:n talouksille myönnettiin vuonna 2023 lähes 150 miljardia euroa rahoitustukea sekä REPowerEU-lukuja koskevilla lisäavustuksilla että lainoilla, joiden määrä oli 125,5 miljardia euroa. Lainatuen laaja hyödyntäminen osoittaa elpymis- ja palautumistukivälineen olevan edelleen houkutteleva välineenä, jolla tuetaan ja muutetaan EU:n talouksia tulevaisuutta varten. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetään yhteensä 650 miljardia euroa rahoitustukea EU:n talouksille edellyttäen, että kaikki välitavoitteet ja tavoitteet saavutetaan.[11]

Laatikko 2: Elpymis- ja palautumissuunnitelmia on tarkistettu niiden vaikutuksen maksimoimiseksi muuttuvassa tilanteessa

Slovenia on pyytänyt lisälainatukea maata elokuussa 2023 koetelleiden tulvien tuhoisien vaikutusten vuoksi. *Lisälainoilla tuetaan edelleen Slovenian selviytymiskykyä ilmastonmuutoksen vaikutuksia vastaan ja tehostetaan sen vihreää siirtymää esimerkiksi investoimalla rakennusten kestävään peruskorjaukseen ja kahden tulvien ja myrskyjen vahingoittaman alueellisen rautatielinjan jälleenrakentamiseen.*

Italia on ottanut käyttöön kohdennettuja toimia, joilla vahvistetaan siviilioikeusjärjestelmän käsittelyruuhkaa purkavia välineitä. *Tähän sisältyy toimenpiteitä, joilla vahvistetaan oikeudenkäyntitoimistoa ja perustetaan oikeusviranomaisten kannustinjärjestelmiä niiden vireillä olevien asioiden määrän vähentämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Lopullisena tavoitteena on luoda yritysystävällisempi toimintaympäristö, jolla houkutellaan lisää investointeja ja edistetään kasvua.*

Kroatia on käyttänyt lisälainatukea kattaakseen korkean inflaation vaikutukset maan julkista vesihuoltoverkkoa koskevaan hankkeeseen. *Rakennuskustannusten nousun vuoksi osaa tavoitteesta, joka koski rakennettuja tai uudelleenrakennettuja julkisen vesihuoltoverkon kilometrejä, ei voitu saavuttaa. Kroatia päätti kuitenkin pyytää lisälainatukea paitsi rakennuskustannusten nousun kattamiseksi myös toimenpiteen tavoitetason nostamiseksi. Tarkistetussa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa lopullinen tavoite on nyt korotettu 956 kilometristä 1 087 kilometriin rakennettua tai uudelleenrakennettua julkista vesihuoltoverkkoa. Tämä lisää entisestään niiden kansalaisten määrää, jotka hyötyvät paremmasta vesihuollosta.*

Espanja on sisällyttänyt suunnitelmaan rahoitusvälineitä parantaakseen pk-yritysten rahoituksen saantia. *Koska pk-yrityksillä on keskeinen asema Espanjan taloudellisessa toimintaympäristössä, Espanja pyysi lisälainoja pk-yritysten pääomamarkkinoille pääsyn parantamiseksi ja yksityisten investointien edistämiseksi. Tämä koski erityisesti vihreillä ja digitaalisilla aloilla toimivia pk-yrityksiä.*

[11] Vuoden 2023 loppuun mennessä (määräaika Next Generation EU -välineeseen liittyvien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen sitomiselle) EU:n talouksille on sidottu lähes 650 miljardia euroa rahoitustukea. Tästä määrästä 357 miljardia euroa on avustuksia ja 291 miljardia euroa lainoja.

1.3. REPowerEU-suunnitelma nopeuttaa vihreää siirtymää entisestään

Elpymis- ja palautumistukiväline auttaa nopeuttamaan EU:n vihreää siirtymää. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että kaikissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa osoitetaan vähintään 37 prosenttia kokonaismäärärahoista vihreää siirtymää tukeviin toimenpiteisiin. Kaikki jäsenvaltiot ovat ylittäneet tämän tavoitteen (keskimäärin 40 prosenttia), ja jotkin jäsenvaltiot ovat kohdentaneet yli 50 prosenttia suunnitelmansa kokonaismäärärahoista ilmastotavoitteisiin. Arvioidut ilmastomenot ovat yhteensä noin 275 miljardia euroa. Tämän lisäksi kaikissa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetuissa toimenpiteissä on noudatettava ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta, ja elpymis- ja palautumistukiväline on ensimmäinen EU:n väline, jossa tämä periaate on horisontaalinen yleinen tukikelpoisuusperuste. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineellä tuetaan yhdessä Euroopan sosiaalirahasto plussan ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston kanssa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa ja autetaan näin toteuttamaan vihreä siirtymä oikeudenmukaisesti.

REPowerEU-suunnitelma auttaa säästämään energiaa, vauhdittamaan puhtaan energian tuotantoa ja monipuolistamaan EU:n energiatoimituksia. Muutettu elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus tuli voimaan maaliskuussa 2023. Siinä jäsenvaltioita kehotettiin sisällyttämään elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa REPowerEU-luvut. Sen jälkeen on hyväksytty 23 REPowerEU-lukua.[12] Ne sisältävät uudistuksia ja investointeja, jotka auttavat säästämään energiaa, edistämään uusiutuvan energian tuotantoa ja vähentämään unionin riippuvuutta Venäjän fossiilisista polttoaineista perustamalla häiriönsietokykyisempiä energiaverkkoja.

REPowerEU-lukujen välityksellä vihreän siirtymän nopeuttamiseen osoitetaan vielä 60 miljardia euroa lisää. REPowerEU-lukuja varten äskettäin pyydettyjen lainojen osuus on 40 miljardia euroa, ja loppuosan muodostavat REPowerEU-toimenpiteisiin päästökauppajärjestelmän ja brexit-mukautusvarauksen varoista myönnetyt lisäavustukset. REPowerEU-lukuihin sisältyvät uudistukset ja investoinnit täydentävät ja nopeuttavat elpymis- ja palautumissuunnitelmiin jo sisältyviä uudistuksia ja investointeja. Laatikossa 3 esitetään esimerkkejä siitä, miten REPowerEU-luvut vauhdittavat vihreää siirtymää. REPowerEU-toimenpiteillä edistetään merkittäviä investointeja, joiden tavoitteena on esimerkiksi ottaa käyttöön uusiutuvan energian kapasiteettia, mukaan lukien hiljattain kypsään vaiheeseen edenneet teknologiat, kuten merituulivoima; asentaa sähkön varastointikapasiteettia; irrottaa lämmitysjärjestelmät hiilestä; kehittää vedyn tuotantokapasiteettia; ja tukea toimenpiteitä energiaköyhyyden lievittämiseksi. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet REPowerEU-lukuihinsa kunnianhimoisia uudistuksia esimerkiksi hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton helpottamiseksi tai vihreiden taitojen kehittämiseksi, jolla helpotetaan siirtymää työntekijöiden ja pk-yritysten kannalta.

REPowerEU-suunnitelma edistää myös vihreän kehityksen teollisuussuunnitelman[13] tavoitteita ja tarjoaa suotuisamman ympäristön EU:n teollisuuden kilpailukyvyn parantamiseksi ja nettonollateknologiateollisuuden tuotantokapasiteetin lisäämiseksi.

[12] Loput neljä jäsenvaltiota (Bulgaria, Saksa, Irlanti ja Luxemburg) eivät ole tähän mennessä toimittaneet komissiolle REPowerEU-lukuja.

[13] Tiedonanto: Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle | Euroopan komissio (europa.eu)

Elpymis- ja palautumissuunnitelmia sekä niiden uusia REPowerEU-lukuja voidaan ja niitä tulisi käyttää puhtaan teknologian valmistuksen tukemiseen. Esimerkkejä nettonollateollisuuteen suoraan kohdennetuista investoinneista tai uudistuksista on Espanjassa, Kroatiassa, Italiassa, Puolassa ja Portugalissa. Esimerkkejä teollisuuden hiilestä irtautumisen tukemisesta on Belgiassa, Saksassa, Kreikassa, Ranskassa, Unkarissa, Italiassa, Portugalissa ja Sloveniassa. Kaiken kaikkiaan elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetaan puhdasta

teknologiaa, puhdasta energiaa ja Euroopan teollisuuden hiilestä irtautumista 68 miljardilla eurolla.

Laatikko 3: REPowerEU-suunnitelma nopeuttaa vihreää siirtymää

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien ainutlaatuisella uudistusten ja investointien yhdistelmällä edistetään merkittävästi Euroopan sähköjärjestelmän hiilestä irtautumista. Kun otetaan huomioon EU:n tavoitteet ilmastoneutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2050 mennessä ja välitavoite, jonka mukaan kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, sekä parhaillaan käytävä vuoropuhelu vuoteen 2040 mennessä saavutettavan vähennystavoitteen asettamisesta (ks. komission hiljattain antama tiedonanto vuodeksi 2040 asetettavasta ilmastotavoitteesta, COM(2024) 63), sähkömarkkinoiden hiilestä irtautuminen edellyttää paitsi teknologista siirtymää uusiutuviin energialähteisiin myös tarvittavan infrastruktuurin rakentamista, jotta varmistetaan energiaturvallisuus ja kohtuuhintaisuus kaikille kansalaisille. Tätä varten jäsenvaltiot sisällyttivät REPowerEU-lukuihinsa lisätoimenpiteitä.

Energiamarkkinoiden irrottaminen hiilestä ja niiden muuttaminen uusiutuviin energialähteisiin perustuviksi: jäsenvaltiot ottavat nopeammin ja laajemmin käyttöön uusiutuvia energialähteitä.

- ***Tšekki*** *on toteuttanut kauaskantoisia uudistuksia, joilla poistetaan enintään 50 kilowatin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupavaatimukset, lyhennetään lupamenettelyjä ja tarjotaan digitaalinen keskitetty palvelupiste, joka auttaa hakijoita lupamenettelyissä.*
- ***Belgia*** *kehittää alueeseensa kuuluvalla Pohjanmeren alueella ”energiasaarekkeen”, jonka avulla maasähköverkkoon voidaan tulevaisuudessa liittää vähintään 3,15 gigawattia merituulivoimalla tuotettua energiaa.*

Energian toimitusvarmuuden ja kohtuuhintaisuuden varmistaminen: jäsenvaltiot turvaavat energiaverkot parantamalla infrastruktuuria ja poistamalla pullonkaulat

- ***Slovakia*** *aikoo parantaa siirtojohtoja 250 kilometrin matkalla. Näin se tehostaa sähkökauppaa naapurijäsenvaltioiden kanssa ja optimoi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön.*
- ***Latvia*** *lisää energian toimitusvarmuutta ja vakautta nopeuttaakseen Latvian, Liettuan, Viron ja Puolan parhaillaan toteuttamaa rajatylittävää hanketta, jolla pyritään varmistamaan Baltian maiden sähköverkkojen synkronointi Manner-Euroopan verkon kanssa.*

EU:n teollisuuden kilpailukyvyn parantaminen: jäsenvaltiot laajentavat nollateknologiateollisuuden tuotantokapasiteettia

Portugali *tukee investointeja nettonollateknologian tuotantohankkeisiin parantaakseen teollisuutensa kilpailukykyä. Yhteensä 50 miljoonalla eurolla tuetaan yksittäisiä yrityksiä tai hankkeita, jotta ne voivat investoida nettonollateollisuutta koskevan säädöksen mukaisiin teknologioihin, kuten aurinkosähköön, maa- ja merituulivoimaan sekä akkuihin ja varastointiin.*

1.4. Täytäntöönpanon ja maksujen odotetaan tehostuvan

Elpymis- ja palautumistukivälineen maksut hidastuivat vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla, mutta ne ovat viime kuukausina vilkastuneet jälleen. Jäsenvaltiot keskittyivät vuonna 2023 erityisesti edellä mainitun ulkoisen kehityksen vuoksi pääasiassa tarkistamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan ja lisäämään niihin REPowerEU-luvut, mikä hidasti maksupyyntöjen esittämistä. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistusten edetessä maksupyyntöjen esittäminen kiihtyi huomattavasti vuoden 2023 jälkipuoliskolla. Touko- ja joulukuun 2023 välisenä aikana jätettiin 26 maksupyyntöä ja maksettiin 60,9 miljardia euroa. Suurin osa näistä maksuista suoritettiin vuoden 2023 viimeisellä neljänneksellä. Vuoden 2023 loppuun mennessä kahdeksan jäsenvaltiota oli jo saanut yli 40 prosenttia avustusmäärärahoistaan, ja yhteensä elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaismäärärahoista oli maksettu yli 34 prosenttia.

Tämän myönteisen kehityksen odotetaan kiihtyvän elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaoloajan toisella puoliskolla. Koska vuoden 2023 lopussa jätettiin 18 maksupyyntöä, komission arvioitavana on tällä hetkellä yli 650 välitavoitetta ja tavoitetta. Jos nämä välitavoitteet ja tavoitteet arvioidaan saavutetun tyydyttävästi, suoritetaan vielä 41 miljardin euron maksut, jolloin kesäkuuhun 2024 mennessä olisi maksettu kaikkiaan yli 40 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahoista. Tämän vauhdin odotetaan jatkuvan vuoden jälkipuoliskolla. Nykyisten suunnitelmien mukaan komissio odottaa jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella saavansa tänä vuonna yli 20 uutta maksupyyntöä, mikä merkitsisi yli 100 miljardin euron maksuja vuonna 2024.

Jäsenvaltioiden odotetaan vievän täytäntöönpanoa eteenpäin, koska elpymis- ja palautumistukiväline on voimassa vuoteen 2026 asti. Kaikkien suunnitelmiin sisältyvien uudistusten ja investointien toteuttamista on nopeutettava. Vuoden 2023 suunnitelmien tarkistukset loivat pohjaa tälle nopeuttamiselle.

2. Elpymis- ja palautumistukiväline on tukenut elpymistä ja saanut aikaan EU:n menoihin liittyvää innovointia

2.1. Elpymis- ja palautumistukiväline tukee tehokkaasti talouden elpymistä EU:ssa

Vaikka on liian aikaista arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutusten laajuutta kokonaisuudessaan, tukiväline luo pohjaa EU:n talouden elpymiselle. Next Generation EU -välineen puitteissa toteutetut määrätietoiset ja koordinoidut EU:n tason toimet antoivat vahvan signaalin Euroopan yhtenäisyydestä, mikä lisäsi luottamusta talouteen ja auttoi vakauttamaan markkinoiden odotuksia. Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisen jälkeen useimmat jäsenvaltiot laativat alkuperäiset elpymis- ja palautumissuunnitelmat huomattavan nopeasti vuonna 2021, ja niiden täytäntöönpano aloitettiin pikaisesti. Talouden toimeliaisuus palautui pandemiaa edeltäneelle tasolle vuoden 2021 kolmannella neljänneksellä. Työllisyysaste nousi ennätyksellisen korkeaksi, kun taas työttömyysaste laski toukokuussa 2023 ennätyksellisen alhaiseksi, noin 6 prosenttiin, ja se on pysynyt siitä lähtien lähellä tätä kaikkien aikojen matalinta tasoa. Tämä on vielä merkittävämpää, kun otetaan huomioon, että covid-19-pandemia ja energiakriisi aiheuttivat kaksi talouden häiriötä, jollaisia tavallisesti tapahtuu ”kerran sukupolvessa”. Pitkäaikaiset vahingot, joita nämä häiriöt uhkasivat aiheuttaa EU:n työmarkkinoille, onnistuttiin välttämään. Myönteiset talous- ja työllisyystulokset eivät tietenkään johdu pelkästään elpymis- ja palautumistukivälineestä. Keskeinen merkitys oli myös muilla EU:n välineillä – kuten koheesiopolitiikan rahastoilla ja hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen SURE-tukivälineellä – sekä jäsenvaltioiden ja muiden EU:n toimielinten toimilla.

Elpymis- ja palautumistukiväline on antanut rahoitustukea jäsenvaltioille, joista monilla ei ollut finanssipoliittista liikkumavaraa covid-19-kriisin sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi. Elpymis- ja palautumistukiväline toimi nopeasti ja siitä maksettiin 56,5 miljardia euroa ennakkomaksuja vuosina 2021 ja 2022 sekä 10,4 miljardia euroa ennakkomaksuja vuonna 2023 ja vuoden 2024 alussa, kun REPowerEU-luvut oli hyväksytty. Näin jäsenvaltioille annettiin nopeaa ja suoraa tukea koheesiopolitiikan rahastojen puitteissa tarjottujen joustojen ja lisärahoituksen lisäksi, ja tällä oli kriisin jälkimainingeissa ratkaiseva vakauttava merkitys. Nämä maksut vähensivät kiireellisiä rahoitustarpeita jäsenvaltioissa, tukivat varhaisia toimia yritysten ja kansalaisten auttamiseksi ja mahdollistivat sen, että jäsenvaltiot pystyivät toteuttamaan kipeästi tarvittuja välittömiä investointeja, joita muutoin ei olisi voitu toteuttaa. EU:n joukkovelkakirjalainojen korkoerojen huomattava kaventuminen sen jälkeen, kun EU:n yhteisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua Next Generation EU -välineen ja elpymis- ja palautumistukivälineen rahoittamiseksi koskeva historiallinen sopimus oli tehty, auttoi vähentämään finanssipoliittista painetta edelleen.

Aiemmista kriiseistä poiketen EU:ssa jatkettiin julkisia investointeja, ja ne jopa kasvoivat covid-19-pandemian ja energiakriisin jälkeen 3,0 prosentista vuonna 2019 odotettuun 3,3 prosenttiin vuonna 2023. Elpymis- ja palautumistukiväline on vaikuttanut merkittävästi tähän myönteiseen tulokseen. Rohkaisevan kehityssuuntauksen odotetaan jatkuvan vuosina 2024 ja 2025, sillä julkisten investointien kokonaisasteen odotetaan kasvavan 3,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2025 mennessä. Komission syksyn talousennusteessa[14] arvioidaan, että noin puolet julkisten investointien odotetusta kasvusta

[14] Syksyn 2023 talousennuste: Vaatimatonta elpymistä haastavan vuoden jälkeen – Euroopan komissio (europa.eu).

vuosina 2019–2025 liittyy EU:n talousarviosta ja erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettaviin investointeihin.

Komission taloudellisen mallinnuksen[15] mukaan Next Generation EU -välineen investoinneilla[16] on huomattavia makrotaloudellisia vaikutuksia. Mallin mukaan Next Generation EU -välineen[17] avulla EU:n reaalinen BKT voi vuonna 2026 kasvaa 1,4 prosenttia korkeammaksi kuin skenaariossa, jossa Next Generation EU -välinettä ei ole.[18] Tämä vastaa muiden organisaatioiden arvioita[19]. Mallissa arvioidaan myös, että Next Generation EU -väline voisi lisätä EU:n työllisyyttä jopa 0,8 prosenttia lyhyellä aikavälillä, jolloin reaalipalkat nousisivat jatkuvasti keskipitkällä aikavälillä, mikä heijastaa tuotannollisten investointien mahdollista tuottavuuden kasvua.[20]

Elpymis- ja palautumistukivälineen samanaikaisella täytäntöönpanolla kaikissa jäsenvaltioissa arvioidaan olevan huomattava myönteinen heijastusvaikutus, joka kasvattaa keskimääräistä BKT:tä verrattuna tilanteeseen, jossa yhteisiä ja koordinoituja toimia ei toteutettaisi. Näiden heijastusvaikutusten arvioidaan tuottavan EU:lle lisäarvoa, jonka suuruus vastaa vähintään neljäsosaa ja enintään kolmasosaa elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvaikutuksesta. Vaikka kaikkien jäsenvaltioiden arvioidaan hyötyvän huomattavista rajatylittävistä heijastusvaikutuksista, jotka johtuvat kysynnän kasvusta EU:n yhdentyneessä taloudessa, elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavalla yhteisellä investointisysäyksellä tuetaan myös noususuuntaista taloudellista lähentymistä EU:ssa. Tulosten mukaan jäsenvaltiot, joiden BKT on keskitasoa alhaisempi, hyötyvät erityisesti näistä heijastusvaikutuksista, koska vaikutukset lisäävät taloudellista toimintaa ja rajatylittävää kauppaa.

Elpymis- ja palautumistukiväline on suunniteltu siten, että tuki keskitetään alhaisempaa tulotasoa edustaville ja muita heikommassa asemassa oleville jäsenvaltioille, joihin pandemia on vaikuttanut eniten. Elpymis- ja palautumistukivälineen jakoperuste, jolla määritetään, kuinka paljon rahoitusta kukin jäsenvaltio voi saada, räätälöitiin tuolloin vallitsevien poikkeuksellisten kriisiolosuhteiden mukaisesti ottaen huomioon myös merkittävä epävarmuus vaikutuksista, joita edelleen kehittyvällä pandemialla olisi koko EU:ssa. Näin

---

15 QUEST-malli (ks. alaviite 2).

16 Euroopan komissio on laatinut elpymis- ja palautumistukivälineen makrotaloudellisen vaikutuksen arvioimiseksi yleisluonteisia ennakkoarviointeja Next Generation EU -välineen investointien makrotaloudellisista vaikutuksista. Näissä mallisimulaatioissa ei tehdä jälkiarviointia todellisista vaikutuksista, vaan ne ovat pikemminkin ennalta tehty malliennuste, joka perustuu yleisluonteisiin oletuksiin. Tässä esitetyt simulaatiot sisältävät kuitenkin ajantasaisia tietoja lainapyynnöistä, inflaatiosta ja odotetuista menoprofiileista. Niissä keskitytään investointeihin, sillä rakenneuudistusten makrotaloudellisten vaikutusten mallintaminen on paljon haastavampaa. Ks. lisätietoja erityisesti Pfeiffer P., J. Varga ja J. in 't Veld (2023) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), s. 1843–1865. Ks. myös ECFN:n pohdinta-asiakirja (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 QUEST-mallin tulokset on laskettu Next Generation EU -välineen investointien perusteella, ei elpymis- ja palautumistukivälineen investointien perusteella. Elpymis- ja palautumistukivälineeseen perustuvat investoinnit (lainat ja tuki, jota ei makseta takaisin) muodostavat kuitenkin noin 90 prosenttia Next Generation EU -välineen investoinneista.

18 Ks. väliarviointia koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite II, jossa käsitellään yksityiskohtaisesti oletuksia ja mallien eritelmiä.

19 Ks. Kansainvälisen valuuttarahaston vuoden 2023 artiklan IV mukainen kuuleminen euroalueesta (s. 44), heinäkuu 2023.

20 On huomattava, että koska simulaatioissa keskitytään julkisiin investointeihin (ilman työmarkkinauudistuksia), työllisyysvaikutukset ovat suhteellisen lyhytaikaisia ja reaalipalkkojen korotukset kuvastavat simulaatioissa useimpia keskipitkän ja pitkän aikavälin työmarkkinahyötyjä. Useisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät työmarkkinauudistukset ja työvoimaosuuden lisääminen voivat sen sijaan johtaa suuriin työllisyyshyötyihin ja suurempaan potentiaaliseen kasvuun keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

ollen siinä otetaan huomioon pandemian puhkeamisen aikainen sosioekonominen tilanne sekä se, miten jäsenvaltiot olivat toipuneet kriisistä kesäkuuhun 2022 mennessä. Samalla elpymis- ja palautumistukivälineen jakoperuste perustuu edelleen vahvasti taloudellisen yhteenkuuluvuuden logiikkaan, sillä se ilmentää asukaskohtaisen BKT:n eroja jäsenvaltioiden välillä. Tämän ansiosta elpymis- ja palautumistukiväline auttaa torjumaan taloudellisia eroja ja edistämään talouden vakautta ja kasvua siellä, missä sitä eniten tarvitaan. Komission mallinnuksen perusteella talouden tuotanto kasvaa vuonna 2026 jopa 4,5 prosenttia Kreikassa, yli 4 prosenttia Kroatiassa ja noin 3,5 prosenttia Espanjassa ja Bulgariassa, kun keskimääräinen vaikutus EU:ssa on 1,4 prosenttia.

2.2. Elpymis- ja palautumistukivälineellä on keskeinen rooli rakenneuudistusten ja EU:n yhteisten poliittisten painopisteiden tukemisessa

Yksi elpymis- ja palautumistukivälineen merkittävimmistä onnistumisista on sen todistettu kyky kannustaa rakenneuudistusten toteuttamiseen. Elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen ehdoksi on asetettu johdonmukaisten investointi- ja uudistuspakettien täytäntöönpano, millä on luotu tehokkaita kannustimia uudistusten täytäntöönpanoon. Tämä koskee erityisesti uudistuksia, joita EU on suositellut useiden vuosien ajan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Kaikissa suunnitelmissa oli otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset tai merkittävä osa niistä. Euroopan tilintarkastustuomioistuin vahvisti, että elpymis- ja palautumissuunnitelmilla edistetään merkittävää osaa maakohtaisista suosituksista.[21] Elpymis- ja palautumistukivälinettä edeltäneiden kahden vuoden aikana niiden vuosien 2016–2017 maakohtaisten suositusten osuus, joissa edistyttiin ainakin jonkin verran, kasvoi vain kuusi prosenttiyksikköä 53 prosentista vuonna 2018 59 prosenttiin vuonna 2020. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että niiden vuosien 2019–2020 maakohtaisten suositusten osuus, joissa edistyttiin ainakin jonkin verran, kasvoi 17 prosenttiyksikköä: vuonna 2021 ennen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa se oli 52 prosenttia ja vuonna 2023 lähes 69 prosenttia. Eniten edistystä on tapahtunut rahoituksen ja rahoituspalvelujen saatavuuden, työmarkkinoiden toiminnan, rahanpesun torjunnan ja liiketoimintaympäristön aloilla. Koska jäsenvaltiot panevat edelleen täytäntöön suunnitelmiaan, joissa otetaan huomioon kaikki maakohtaiset suositukset tai merkittävä osa niistä, on odotettavissa, että tulevaisuudessa maakohtaisten suositusten noudattamisessa edistytään vielä merkittävästi enemmän.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettujen rakenneuudistusten ja investointien avulla on edistytty yhteisten poliittisten painopisteiden saavuttamisessa ja tuettu sosioekonomista lähentymistä EU:ssa. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetuilla uudistuksilla ja investoinneilla edistetään erityisesti vihreää ja digitaalista siirtymää sekä sosioekonomista lähentymistä ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetaan myös uudistuksia, joilla parannetaan instituutioiden palautumiskykyä esimerkiksi julkishallinnon toiminnan ja oikeusjärjestelmien toimivuuden parantamiseksi. Laatikossa 4 esitetään esimerkkejä asiaankuuluvista

[21] Erityiskertomus 21/2022: Elpymis- ja palautumistukiväline ja kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat (europa.eu).

uudistuksista ja investoinneista. Niihin kuuluvat muun muassa energiatehokkuus, digitaaliset julkiset palvelut, kestävä liikenne, tutkimus ja innovointi, sosiaalinen suojelu ja pääsy työmarkkinoille sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen. EU:n politiikkakehyksen keskeisenä tavoitteena säilyy jatkossakin uudistusten ja investointien toteuttaminen EU:n poliittisten painopisteiden mukaisesti, myös osana julkisen talouden valvontaa. Komissio kiinnitti EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tarkistamisen yhteydessä erityistä huomiota sellaisten uudistusten ja investointien merkitykseen, joilla parannetaan julkisen talouden kestävyyttä ja otetaan huomioon EU:n painopisteet ja maakohtaiset haasteet.

Elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen välillä on merkittäviä synergioita erityisesti koheesiopolitiikan alalla. Elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan ohjelmien rinnakkaisen täytäntöönpanon myötä jäsenvaltioiden oli tehtävä strategisia päätöksiä siitä, mitä rahastoja käytettiin vaatimukset täyttävien investointien rahoittamiseen. Nämä päätökset riippuivat rahastojen soveltamisalasta, aikataulusta ja tukikelpoisuuskriteereistä. Useat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet mahdollisuutta saada rahoitusta sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä että rakennerahastoista, mikä on mahdollistanut uudistukset ja investoinnit EU:n rahoituksen vaikutuksen maksimoimiseksi. Esimerkiksi Italian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy uudistus, jolla parannetaan vesialalla tehtävien julkisten investointien vaikuttavuutta. Uudistuksen myötä odotetaan, että kestävään vesienhoitoon tehtävien koheesiopoliittisten investointien esteet on helpompi poistaa. Vastaavasti Slovakia päivitti elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa oikeudellista kehystään helpottaakseen uusien uusiutuvien energialähteiden liittämistä verkkoon, mikä tukee koheesiopolitiikan mukaisten investointien toteuttamista älykkäiden energiajärjestelmien, energiaverkon ja energian varastoinnin kehittämiseksi. Vaikka on liian aikaista arvioida kattavasti elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen välisten synergioiden käytännön vaikutuksia, niiden odotetaan lisääntyvän elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan täytäntöönpanon edetessä. Tämä edellyttää myös jatkuvaa sitoutumista ja koordinointia kaikkien asianomaisten sidosryhmien välillä. Samalla keskittyminen elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoon on muiden tekijöiden ohella aiheuttanut viivästyksiä rakennerahastojen täytäntöönpanossa joissakin jäsenvaltioissa,

ja elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen välisiä synergioita on mahdollista hyödyntää entistäkin enemmän.

Laatikko 4: Elpymis- ja palautumistukiväline nopeuttaa EU:n poliittisten painopisteiden toteuttamista

Elpymis- ja palautumistukiväline tarjoaa laajan soveltamisalansa ja kattavien määrärahojensa ansiosta merkittävää rahoitusta EU:n yhteisten toimintapolitiikkojen täytäntöönpanon edistämiseen.

Rakennusten energiatehokkuuden parantaminen *on yksi EU:n painopisteistä EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja samalla kotitalouksien ja yritysten energialaskujen pienentämiseksi. Elpymis- ja palautumistukivälineen ansiosta energiatehokkuuteen investoidaan yli 102 miljardia euroa ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi tehdään kunnianhimoisia uudistuksia.*

- ***Ranska investoi 1,9 miljardia euroa elpymis- ja palautumistukivälineestä sosiaalisen asuntotuotannon energiaperuskorjausten tukemiseen ja yksityisasunnoille tarkoitettuun ”MaPrimeRenov”-tukijärjestelmään.*** *Suunnitelman avulla tuetaan yli 1,5:tä miljoonaa kotitaloutta (joista 750 000 on jo saanut tukea) niiden energiaperuskorjaustöiden yhteydessä.* ***Espanjassa*** *tehdään vuosittain keskimäärin* ***57 000 asuntojen energiatehokkuusperuskorjausta****. Tämä ylittää Espanjan kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa asetetun alkuperäisen tavoitteen, joka oli 50 000 asuntoa vuosittain.*

Elpymis- ja palautumissuunnitelmilla tuetaan merkittävästi ***julkishallinnon digitalisointia****. Digitaalinen vuosikymmen -ohjelman ja digitaalisen kompassin mukaisesti EU:n nykyisenä tavoitteena on varmistaa, että vuoteen 2030 mennessä kaikki keskeiset julkiset palvelut ovat täysin kaikkien, myös vammaisten henkilöiden, saatavilla verkossa. Keskeisissä julkisissa palveluissa olisi noudatettava tiukkoja turvallisuus- ja tietosuojanormeja. Elpymis- ja palautumistukivälineen ansiosta julkishallinnon digitalisointiin investoidaan yli 48 miljardia euroa.*

- ***Kreikka investoi 2,8 miljardia euroa julkisyhteisöjensä digitalisaatioon****. Uudistuksissa ja investoinneissa keskitytään arkistojen digitalisointiin ja digitaalisten palvelujen parantamiseen, nykyaikaisten tietojärjestelmien käyttöönottoon sekä järjestelmien ja tietojen välisen yhteentoimivuuden parantamiseen.*

Tehokkaimpia välineitä, joilla voidaan edistää unionin taloutta ja kilpailukykyä maailmanlaajuisesti, ovat ***tutkimus ja innovointi****. Jäsenvaltioille on osoitettu säännöllisesti maakohtaisia suosituksia tutkimusta ja innovointia tukevien politiikkojen ja investointien vaikuttavuuden parantamiseksi. Elpymis- ja palautumistukivälineen ansiosta investoidaan yli 47 miljardia euroa tutkimus- ja innovointijärjestelmän kehittämisen ja muutoksen nopeuttamiseen jäsenvaltioissa ja keskeisille teknologia-aloille annettavan tuen lisäämiseen.*

- ***Tšekki teki yli 195 miljoonan euron arvosta julkisia hankintasopimuksia lääketieteen tutkimus- ja kehittämistoimien toteuttamiseksi.*** *Sopimusten tarkoituksena on, että viisi yhteenliittymää (jotka on perustettu yliopistojen, julkisten tutkimuslaitosten ja muiden julkisten ja yksityisten tahojen välillä) toteuttaa tutkimus- ja kehittämistoimia ensisijaisilla lääketieteen aloilla, joihin kuuluvat tartuntatauteja, syöpää, neurotieteitä, aineenvaihduntahäiriöitä ja sydän- ja verisuonitauteja koskeva tutkimus sekä sairauksien sosioekonomisia vaikutuksia koskeva tutkimus.*

Kestävä liikkuminen *on EU:n poliittisten painopisteiden ytimessä, ja liikenne oli jo pitkään ollut yksi niistä aloista, joilla hiilestä irtautuminen on ollut vaikeinta. Elpymis- ja palautumistukivälineen ansiosta rautatieinfrastruktuuriin ja -verkkoihin investoidaan yli 38 miljardia euroa. Toimenpiteillä parannetaan myös Euroopan rautatieyhteyksiä laajentamalla Euroopan laajuista liikenneverkkoa. Monet jäsenvaltiot tukevat tätä laajentamista ottamalla käyttöön Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS-järjestelmä), joka parantaa turvallisuutta ja junien yhteentoimivuutta Euroopassa.*

- ***Italia ottaa käyttöön 2 800 kilometriä ERTMS-järjestelmää*** *Italian elpymis- ja palautumissuunnitelman ansiosta saavuttaakseen ERTMS-järjestelmän eurooppalaisen käyttöönottosuunnitelman mukaiset tavoitteensa.* ***Saksassa*** *elpymis- ja palautumissuunnitelmalla tuetaan* ***rautateiden digitalisointia ERTMS-järjestelmän myöhempiä versioita varten****.*

Sosiaalinen suojelu: *Komission maaliskuussa 2021 julkaisemassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa esitetään muun muassa keinoja sosiaalisen suojelun järjestelmien vahvistamiseksi ja nykyaikaistamiseksi. Sen yleistavoitteena on köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten määrän vähentäminen. Elpymis- ja palautumistukivälineen ansiosta sosiaaliseen suojeluun investoidaan yli 14,1 miljardia euroa muun EU:n rahoituksen lisäksi.*

- ***Kroatiassa toteutetaan uudistus ja tehdään investointeja sosiaalisen mentoroinnin tarjoamiseksi henkilöille, jotka ovat syrjintävaarassa tai jotka ovat syrjäytyneet yhteiskunnassa****. Näillä toimenpiteillä otetaan käyttöön uusi yksilöllinen mentorointipalvelu sosiaaliturvakeskuksissa. Uudessa palvelussa keskitytään vammaisten, väkivallan uhrien, asunnottomien, maahanmuuttajien, romanien, nuorten, vankeusrangaistusta suorittavien henkilöiden ja muiden sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistamiseen.*

- ***Puola toteuttaa uudistuksen ja investoi lasten vanhempien ja erityisesti naisten työmarkkinatilanteen kohentamiseen parantamalla laadukkaiden lastenhoitopalvelujen saatavuutta.*** *Uudistuksella on tarkoitus ottaa käyttöön lastenhoidon laatuvaatimuksia koskeva kehys, joka käsittää myös sitovat koulutusta koskevat ohjeet ja alle kolmivuotiaiden lasten hoitopalveluja koskevat vaatimukset. Lisäksi otetaan käyttöön tietotekninen järjestelmä, jolla hallinnoidaan lastenhoitopalvelujen rahoitusta ja perustamista ja luodaan uusia lastenhoitopaikkoja.*

2.3. Elpymis- ja palautumistukiväline edistää kokonaisvaltaista päätöksentekoa ja lisää kansallista omavastuullisuutta, mutta joustavuutta on lisättävä

Väliarvioinnissa korostetaan, että uudistusten ja investointien yhdistäminen yhteen välineeseen kattavien kansallisten keskipitkän aikavälin suunnitelmien (elpymis- ja palautumissuunnitelmien) avulla on yksi elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkaimmista ominaisuuksista. Elpymis- ja palautumistukivälineellä tuetaan kokonaisvaltaisia ja johdonmukaisia uudistuksia ja investointeja, joilla vastataan sekä EU:n poliittisiin painopisteisiin että maakohtaisiin haasteisiin. Tämä lähestymistapa kannustaa menetelmälliseen suunnitteluun kussakin jäsenvaltiossa ja helpottaa entistä tehokkaampaa täytäntöönpanoa. Uudistusten ja investointien keskinäisen järjestyksen johdonmukainen määrittäminen mahdollistaa esimerkiksi uudistusten toteuttamisen ensin, mikä tukee myöhempien investointien vaikutusta. Lisäksi uudistusten ja investointien välisiä synergioita voidaan hyödyntää helpommin, kun niiden täytäntöönpanoa koordinoidaan yhdennetyllä tavalla.

Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa jäsenvaltiot voivat suunnitella uudistuksia ja investointeja painopisteidensä ja tarpeidensa mukaisesti, varmistaa kohdennetun maakohtaisen lähestymistavan ja tukea samalla EU:n yhteisiä toimintapolitiikkoja. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa vahvistetaan yleiset kriteerit, jotka suunnitelmien on täytettävä, mutta jäsenvaltiot ovat vastuussa suunnitelmiensa laatimisesta ja esitettävistä uudistuksista ja investoinneista päättämisestä. Näin luodaan vahva omavastuullisuuden, sitoutumisen ja vastuuvelvollisuuden tunne, joka helpottaa täytäntöönpanoa. Tämä koskee erityisesti uudistuksia, jotka edellyttävät usein kansallista parlamentaarista hyväksyntää. Lisäksi komission, kansallisten ministeriöiden ja täytäntöönpanoelinten välinen tiivis yhteistyö on tuonut myönteisiä ulkoisvaikutuksia toimintapolitiikan suunnitteluun ja parantanut toimielinten välistä koordinointia. EU:n tasolla Euroopan parlamentilla on tärkeä rooli elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seurannassa. Tätä havainnollistavat Euroopan parlamentin kanssa tähän mennessä järjestetyt 14 elpymis- ja palautumisvuoropuhelua ja 34 työryhmän kokousta. Komissio on käynnistänyt elpymis- ja palautumistukivälineen näkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi interaktiivisen kartan elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetuista hankkeista kussakin jäsenvaltiossa[22].

Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa keskeisessä asemassa on alue- ja paikallisviranomaisten, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien osallistuminen. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot esittävät tiedot kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimisen yhteydessä toteutetuista kuulemisista, mutta näiden sidosryhmien osallistumisen taso ja muoto riippuvat kansallisista oikeudellisista kehyksistä ja voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat nykyisessä oikeudellisessa

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_fi#map

ympäristössä pääasiassa kansalliset viranomaiset, mutta keskeinen rooli on myös paikallis- ja alueviranomaisilla sekä työmarkkinaosapuolilla, kansalaisjärjestöillä ja muilla sidosryhmillä. Paikallis- ja alueviranomaiset sekä asiaankuuluvat sidosryhmät, myös työmarkkinaosapuolet, ovat huomauttaneet, että niillä ei ole ollut riittävästi mahdollisuuksia osallistua elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan. Vaikka tämä voi osittain selittyä tarpeella laatia elpymis- ja palautumissuunnitelmat nopeasti kriisitilanteessa, on keskeistä, että jatkossa näiden sidosryhmien tiivis osallistuminen tukee omavastuullisuutta ja täytäntöönpanoa paikan päällä. Työmarkkinaosapuolilla olisi esimerkiksi oltava keskeinen rooli työmarkkina- ja sosiaalipoliittisten uudistusten täytäntöönpanossa.

Jatkuvan lisäarvon ja sujuvan täytäntöönpanon varmistamiseksi on välttämätöntä taata riittävä joustavuus elpymis- ja palautumissuunnitelmien laadinnassa ja täytäntöönpanossa. Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarvioinnissa jäsenvaltiot vaativat enemmän joustavuutta suunnitelmiensa täytäntöönpanolle. Jäsenvaltiot pitivät esimerkiksi välitavoitteiden ja tavoitteiden määrittelyä liian yksityiskohtaisena ja kutakin rahoituserää koskevien välitavoite- ja tavoiteryhmien kiinteää kokoonpanoa liian jäykkänä erityisesti silloin, kun ennakoimattomat olosuhteet vaikuttavat alun perin suunniteltuun täytäntöönpanoon. Tämä voi aiheuttaa täytäntöönpanon viivästyksiä ja hallinnollista taakkaa kaikille osapuolille.

Komissio toimi nopeasti niiden suositusten pohjalta, joiden mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon avoimuutta olisi lisättävä. Komissio hyödynsi Euroopan parlamentin ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti jäsenvaltioiden avustuksella mahdollisuutta tarkistaa suunnitelmia vuonna 2023 selventääkseen tarpeen mukaan välitavoitteiden ja tavoitteiden määrittelyä. Komissio julkaisi[23] vuonna 2023 myös menetelmänsä välitavoitteiden ja tavoitteiden arvioimiseksi, maksujen osittaiseksi keskeyttämiseksi sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden kumoamiseksi[24], jotta voidaan selventää elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen soveltamista ja lisätä jäsenvaltioiden tietoisuutta. Lisäohjeet otettiin vastaan myönteisesti, mutta on pohdittava tarkemmin, voitaisiinko tässä suhteessa tehdä vielä enemmän.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistukset saattavat kuluttaa resursseja, mutta kohdennetut mukautukset käsiteltiin nopeasti. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot pitävät tarkistuksia työläinä, koska ne edellyttävät laajoja perusteluja sekä neuvoston hyväksyntää ja siten heikentävät välineen joustavuutta. Mikäli tarkistukset ovat kohdennettuja, ne voidaan kuitenkin toteuttaa suhteellisen nopeasti. Komissio arvioi ja neuvosto hyväksyi esimerkiksi Saksan ja Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelman tarkistukset kahdessa kuukaudessa. Tämä kohdennettu lähestymistapa voitaisiin tulevaisuudessa toistaa, jotta uusiin täytäntöönpanohaasteisiin voidaan vastata nopeasti ja samalla säilyttää suunnitelmien tavoitteet ennallaan sekä noudattaa edelleen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen vaatimuksia.

Toimia jäsenvaltioiden ja täytäntöönpanoelinten hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi on jatkettava. Joillakin jäsenvaltioilla on ollut elpymis- ja

[23] Communication Implementation of the Recovery and Resilience Facility - European Commission (europa.eu)

[24] COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu)

palautumistukivälineen perustamisesta lähtien vaikeuksia hillitä hallinnon työtaakan kasvua. Jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien parantaminen on edelleen olennaisen tärkeää. On keskeistä varmistaa, että jäsenvaltiot voivat käyttää hyväkseen elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen tarjoamia taloudellisia ja sosiaalisia etuja ja osaltaan lisätä varojen hyödyntämistä. Jäsenvaltiot ovat pyytäneet ja saaneet tukea teknisen tuen välineestä elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa ja REPowerEU-lukujensa laadintaan ja täytäntöönpanoon. Yli 400 teknisen tuen välineen puitteissa hyväksyttyä hanketta liittyy jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmisteluun tai täytäntöönpanoon. Komissio jatkaa tuen ja ohjeiden tarjoamista jäsenvaltioille hallinnollisiin valmiuksiin liittyvien ongelmien ja investointien pullonkaulojen ratkaisemiseksi. Komissio on tarvittaessa kannustanut jäsenvaltioita sisällyttämään elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa lisätukitoimenpiteitä, joilla helpotetaan välineen päivittäistä hallinnointia (esimerkiksi väliaikainen henkilöstö, koulutus, uudet tietotekniset järjestelmät) ja parannetaan julkishallintojen tehokkuutta (esimerkiksi julkisten hankintojen uudistaminen Slovakiassa ja lupamenettelyt Puolassa; hallintojen ja prosessien digitalisointi Espanjassa).

2.4. Elpymis- ja palautumistukiväline on ensimmäinen merkittävä tulosperusteinen väline EU:n tasolla

Elpymis- ja palautumistukiväline on laajuudeltaan ja tavoitteiltaan ennennäkemätön, ja siitä maksetaan varoja konkreettisten saavutusten perusteella, mikä tekee siitä ensimmäisen laajamittaisen tulosperusteisen välineen EU:n tasolla. Sen sijaan, että otettaisiin huomioon hankkeiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset, kuten kustannusperusteisissa välineissä, varoja vapautetaan, kun saavutetaan välitavoitteita ja tavoitteita, jotka ovat konkreettisia toimia jäsenvaltioiden suorittamassa uudistusten tai investointien täytäntöönpanossa, jossa noudatetaan tulosperusteista lähestymistapaa.

Tämä tulosperusteinen lähestymistapa on keskeisen tärkeä elpymis- ja palautumistukivälineen vaikuttavuuden kannalta. Sillä varmistetaan konkreettisten tulosten saavuttaminen paikan päällä. Välitavoitteiden ja tavoitteiden moninaisuus mahdollistaa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon tehokkaan seurannan, sillä näiden välitavoitteiden ja tavoitteiden avulla seurataan elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettujen toimenpiteiden koko elinkaarta[25]. Lähestymistapa myös mahdollistaa varojen maksut silloin, kun uudistusten ja investointien välivaiheet on saavutettu. Näin palkitaan edistymisestä kohti tuloksia ja todellisesta tuloksellisuudesta kentällä. Näin ollen väliarvioinnissa korostetaan, että koska elpymis- ja palautumistukiväline palkitsee edistymisestä täytäntöönpanon aikana, maksut suoritetaan nopeammin kuin muissa EU:n välineissä. On lisäksi ratkaisevan tärkeää, että tämä lähestymistapa tarjoaa jäsenvaltioille myös tehokkaita kannustimia toteuttaa uudistuksia, joihin ei välttämättä liity (rahoituksellisia) kustannuksia.

Tulosperusteinen rahoitus lisää EU:n varainkäytön johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta. Elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteinen luonne on tuonut kokonaisvaltaisemman lähestymistavan julkisiin menoihin sekä kansallisella että EU:n tasolla.

[25] Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa otetaan käyttöön tavoitteiden ja välitavoitteiden lisäksi myös yhteisten indikaattoreiden käsite. Yhteisten indikaattorien avulla raportoidaan tukivälineen yleisestä tuloksellisuudesta ja edistymisestä sen tavoitteiden saavuttamisessa. Väliarvioinnissa tuli esiin heikkouksia elpymis- ja palautumistukivälineen yhteisten indikaattoreiden suunnittelussa, mikä olisi otettava huomioon tulevia tulosperusteisia välineitä koskevassa pohdinnassa.

Suoran rahoitustuen antaminen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen perusteella luo sitoumuksia ja kannustimia sovittujen toimenpiteiden tosiasialliseen täytäntöönpanoon. Lisäksi elpymis- ja palautumissuunnitelmia voidaan pitää jäsenvaltioiden ja EU:n välisinä sopimuksina, joihin molemmat osapuolet ovat halukkaita osallistumaan selkeiden sitoumusten perusteella. Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarvioinnin yhteydessä sidosryhmät totesivat, että tulosperusteinen lähestymistapa on lisännyt ennustettavuutta ja vastuuvelvollisuutta. Saavutettavat tulokset esitetään selkeästi etukäteen (neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä), mikä myös parantaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta tehdä etukäteissuunnitelmia. Tämä lähestymistapa edellyttää välitavoitteiden ja tavoitteiden riittävää määrittelyä, jotta vältetään epäselvyydet täytäntöönpanoprosessissa ja sovituissa toimenpiteissä. Kaiken kaikkiaan nämä piirteet merkitsevät muutosta toimintapolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä EU:n varainkäytössä laajemmin: menojen painopiste siirtyy aiheutuneista kustannuksista toteutuneisiin tuloksiin ja sovittujen toimenpiteiden toteuttamiseen.

2.5. Elpymis- ja palautumistukivälineen raportointi- ja valvontajärjestelmä vaatii edelleen tukea ja mukautuksia

Tulosperusteisen lähestymistavan myönteisistä piirteistä huolimatta elpymis- ja palautumistukiväline aiheutti jäsenvaltioiden hallinnoille alkukustannuksia, joten hallinnollisen yksinkertaistamisen jatkaminen olisi suotavaa. Välineen suunnittelun osalta unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat vaatimukset johtivat samansuuruiseen hallinnolliseen työmäärään kuin muissa EU:n rahastoissa, jotka ovat kustannusperusteisia. Tämä johtuu siitä, että välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen osoittamiseksi tarvittavan näytön lisäksi jäsenvaltioiden on kerättävä erityyppisiä tietoja tarkastus- ja valvontatarkoituksiin. Uutena välineenä elpymis- ja palautumistukiväline aiheutti alkukustannuksia kansallisille hallinnoille, ja jäsenvaltioiden viranomaiset kaikilla tasoilla pitivät tarkastus- ja valvontamenettelyjä liian monimutkaisina. Lisäksi jäsenvaltiot valittivat kansallisten viranomaisten, komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamista päällekkäisistä tarkastuksista. Tätä käsitystä on saattanut pahentaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano samanaikaisesti koheesiopolitiikan rahastojen kanssa. Niiden osalta noudatetaan eri sääntöjä ja suoritetaan pääosin kustannusperusteista valvontaa. Monimutkainen tarkastus- ja valvontakehys on vaikuttanut kielteisesti elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon nopeuteen. Komissio pitää edelleen ensisijaisen tärkeänä tunnistaa tähän liittyvät mahdolliset yksinkertaistamiskohteet, kun otetaan muun muassa huomioon se erittäin perusteellinen työ, jota suoritetaan ennen maksujen hyväksymistä, jotta voidaan varmistaa välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Tämä on kuitenkin tasapainotettava suhteessa tarpeeseen hallinnoida EU:n varoja asianmukaisesti unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja varojenkäytön avoimuuden varmistamiseksi, erityisesti kun otetaan huomioon välineen koko ja lähestymistavan uusi luonne.

3. Elpymis- ja palautumistukiväline tuottaa tuloksia myös elinkaarensa jälkipuoliskolla

Elpymis- ja palautumistukiväline on ollut tehokas vastaus covid-19-pandemian ennennäkemättömiin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Se on ollut erittäin tärkeä väline sisämarkkinoiden suojelemisessa, taloudellisten erojen kasvun välttämisessä EU:ssa, vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen nopeuttamisessa ja jäsenvaltioiden auttamisessa muuttamaan talouksiaan tulevaisuuden tarpeisiin soveltuviksi. Elpymis- ja palautumistukiväline on vaikuttanut merkittävästi julkisten investointien lisääntymiseen pandemian aikana ja sen jälkeen, ja sen perustaminen on osaltaan parantanut EU:n valmiuksia vastata talouskriiseihin. Elpymis- ja palautumistukiväline edistää myös Euroopan pitkän aikavälin kilpailukyvyn ja strategisen riippumattomuuden vahvistamista.

Elpymis- ja palautumistukiväline on tuonut EU:n varainkäyttöön kokonaisvaltaisemman lähestymistavan. Elpymis- ja palautumistukivälineestä maksetaan varoja saavutetun edistyksen ja tulosten perusteella sen sijaan, että maksut suoritettaisiin aiheutuneiden kustannusten perusteella, mikä merkitsee ennustettavuutta ja vastuuvelvollisuutta sekä jäsenvaltioille että komissiolle. Väliarvioinnin yhteydessä toteutetut kuulemiset osoittavat, että tulosperusteisilla välineillä on laaja tuki EU:n tasolla. Tämä lähestymistapa EU:n varainkäyttöön on jo ollut mallina merkittäville uusille ohjelmille, kuten sosiaaliselle ilmastorahastolle ja Ukrainan tukivälineelle. Tästä näkökulmasta elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteinen luonne on vertailukohtana EU:n rahoitusvälineistä käytävissä keskusteluissa seuraavaa monivuotista rahoituskehystä silmällä pitäen, ja tämä väliarviointi tarjoaa asianmukaisen perustan saatujen kokemusten hyödyntämiselle.

Elpymis- ja palautumistukivälineen nopea käyttöönotto ja maksujen nopea suorittaminen osoittavat, että tukivälineellä kyetään tukemaan jäsenvaltioita kriisiaikoina. Vahva kannustin uudistusten toteuttamiseen puolestaan auttaa talouksia ja yhteiskuntia varautumaan tulevaisuuteen entistä paremmin. Elpymis- ja palautumistukiväline on osoittautumassa keskeiseksi välineeksi pitkäaikaisten uudistustarpeiden täyttämisessä monissa jäsenvaltioissa, ja uudistusten ja investointien yhdistäminen yhteen välineeseen mahdollistaa paremman suunnittelun, synergiat ja johdonmukaisemmat toimet EU:n ja kansallisten painopisteiden mukaisesti.

Elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren jälkipuolisko on nyt alkanut, ja sen täytäntöönpanon on tarkoitus vauhdittua. Kunnianhimoisten uudistusten ja investointien toteuttaminen viimeistään vuonna 2026 edellyttää kaikilta jäsenvaltioilta ja komissiolta merkittäviä ponnisteluja ja jatkuvaa omistautumista. Komissio harkitsee edelleen tapoja tukea jäsenvaltioita vielä tehokkaammin niiden suunnitelmien täytäntöönpanossa ja pyrkii edistämään täydentävyyttä EU:n rahoitusvälineiden välillä sekä näiden välineiden ja kansallisten talousarvioiden välillä. Vaikka lainsäädäntömuutokset eivät vaikuta tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisilta, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien lisätoimien katsotaan helpottavan täytäntöönpanoa.

Kaikki osatekijät ovat käytössä sen varmistamiseksi, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat edistävät EU:n talouden elpymistä ja nykyaikaistamista. Monissa tapauksissa kuhunkin suunnitelmaan sisältyvillä uudistuksilla ja investoinneilla on jo todellista ja pysyvää vaikutusta paikan päällä. Suunnitelmien tarkistukset ovat luoneet perustan niiden täytäntöönpanon nopeuttamiselle. Tällä tavoin elpymis- ja palautumistukivälineen

uudistus- ja investointiohjelma auttaa luomaan entistä nykyaikaisemman, vauraamman, osallistavamman, ilmastoneutraalimman ja kestävämmän EU:n, joka on häiriönsietokykyinen ja entistä paremmin valmistautunut tuleviin mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Nämä tavoitteet on saavutettava yhdessä kaikkien EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, kansalaisyhteiskunnan, työntekijöiden ja yritysten välisen tiiviin yhteistyön avulla.