EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

LIITE

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta

Liite III: Toimenpiteiden kelpaaminen tuettaviksi elpymis- ja palautumistukivälineestä – Toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen

Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetaan jäsenvaltioille rahoitustukea, jotta ne saavuttaisivat elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien välitavoitteet ja tavoitteet. Tätä rahoitustukea myönnettäessä on noudatettava useita tukikelpoisuussäännöksiä.

Toistuvia kansallisia talousarviomenoja ovat jäsenvaltion kansallisesta talousarviosta rahoitettavat toistuvat menot. Tavallinen esimerkki tällaisista menoista ovat kuukausittaiset henkilöstökustannukset.

Yleissääntönä on, että jos toistuvia kansallisia talousarviomenoja korvataan elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, eurooppalainen lisäarvo on kyseenalaista ja herää huoli tällaisten menojen kestävyydestä elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren jälkeen. On kuitenkin muistettava, että elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin erityisessä tilanteessa – covid-19-pandemian yhteydessä – jolloin todettiin, että tällaisia menoja voitaisiin korvata esimerkiksi sairaalahenkilöstön lisäämisen tukemiseksi.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään tähän liittyen, että *”[t]ukivälineestä myönnettävää tukea ei saa käyttää korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa”*. Säännöksessä yleisesti ottaen kielletään toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, mutta se sallitaan asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa.

Tätä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen säännöstä sovellettaessa voidaan määrittää neljä kumulatiivista testiä:

1. Sisältyykö toimenpiteeseen talousarviomenoja, jotka suoraan liittyvät ehdotettuun toimenpiteeseen?
2. Jos sisältyy, ovatko nämä menot luonteeltaan toistuvia?
3. Jos ovat, korvataanko elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitustuella näitä toistuvia menoja?
4. Jos korvataan, eikö se ole asianmukaisesti perusteltua?

Jos ehdotettu toimenpide ei läpäise kaikkia neljää testiä, se ei ole sopusoinnussa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdan kanssa eikä siihen näin olle voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen tukea.

Arvioidessaan jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmia komissio käyttää näitä neljää testiä määrittääkseen toimenpiteiden tukikelpoisuuden ja sen, onko elpymis- ja palautumissuunnitelma elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukainen. Sen selventämiseksi, miten komissio on soveltanut testejä, jokainen niistä selitetään vuorollaan.

Sisältyykö toimenpiteeseen talousarviomenoja, jotka suoraan liittyvät ehdotettuun toimenpiteeseen?

Mahdolliset ei-tukikelpoiset toimenpiteet määritetään ensin tarkastelemalla, aiheutuuko toimenpiteestä kansallisia talousarviomenoja, jotka suoraan liittyvät ehdotettuun toimenpiteeseen. Esimerkiksi tuuliturbiinin rakentamistoimenpiteestä aiheutuu rakennuskustannuksia, jotka suoraan liittyvät toimenpiteen toteuttamiseen. Lainsäätämistoimenpide ei sitä vastoin merkitse sitä, että esimerkiksi sen laatineiden virkamiesten palkkoja olisi automaattisesti pidettävä kyseiseen toimenpiteeseen suoraan liittyvänä kansallisena talousarviomenona erityisesti silloin, kun nämä kustannukset olisivat toteutuneet riippumatta siitä, toteutetaanko toimenpide vai ei.

Jäsenvaltion ilmoittamat kyseiseen toimenpiteeseen liittyvät kustannukset otetaan huomioon, sillä jäsenvaltio ei voi ilmoittaa kustannuksia elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettaviksi ja samalla katsoa, että ne eivät suoraan liity ehdotettuun toimenpiteeseen.

Jos sisältyy, ovatko nämä menot luonteeltaan toistuvia?

Jos toimenpiteestä aiheutuu suoraan siihen liittyviä kansallisia talousarviomenoja, on harkittava, ovatko kyseiset menot luonteeltaan toistuvia. Toistuvuus tarkoittaa sitä, että menojen on toteuduttava useammin kuin kerran ja jossain määrin jaksoittaisesti (esimerkiksi viikoittain, kuukausittain tai vuosittain). Tällaisia toistuvia kustannuksia voivat olla esimerkiksi palkat, ylläpitokustannukset tai palvelu- tai tilausmaksut.

Se, että jäsenvaltiolle on jo aiemmin aiheutunut kertaluonteisia kustannuksia, jotka myöhemmin toistuvat, jotta elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettava toimenpide voidaan toteuttaa, ei tarkoita, että menot olisivat toistuvia. Esimerkiksi jos jäsenvaltiolle on aiemmin aiheutunut kustannuksia tutkimuksen tai selvityksen toteuttamisesta, se ei estä sitä sisällyttämästä elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteeseen uuden tutkimuksen tai selvityksen arvioituja kustannuksia.

Jos ovat, korvataanko elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitustuella näitä toistuvia menoja?

Jos toimenpiteestä aiheutuu suoraan siihen liittyviä kansallisia talousarviomenoja, jotka ovat luonteeltaan toistuvia, on harkittava, korvataanko kyseisiä menoja elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdan k alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on esitettävä elpymis- ja palautumissuunnitelman kattamien uudistusten ja investointien arvioidut kokonaiskustannukset. Jos jäsenvaltio esittää elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan arvioiduissa kustannuksissa tällaisia menoja, on ilmeistä, että elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettaisiin kyseisiä menoja taloudellisesti ja näin ollen tuella korvattaisiin toistuvia kansallisia menoja.

Edellä esitetty koskee ainoastaan toimenpiteitä, joiden osalta jäsenvaltiot ovat esittäneet arvioidut kustannukset, koska arvio siitä, ovatko kyseiset kustannukset toistuvia kansallisia menoja, joita ei voida tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä, edellyttää, että jäsenvaltiot esittävät kyseiset kustannukset osana suunnitelmaansa. Jos jäsenvaltio ei sisällytä suunnitelmaan mitään arviota kyseisen toimenpiteen kustannuksista, toimenpiteen sisällyttämistä suunnitelmaan ei oteta huomioon laskettaessa jäsenvaltioiden osuutta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta, eikä jäsenvaltio sellaisenaan sisällytä suunnitelmaan mitään arviota kustannuksista, joita elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettaisiin. Tältä osin elpymis- ja palautumistukivälineestä ei voida korvata kyseisestä toimenpiteestä (tai toimenpiteen osasta, jota elpymis- ja palautumistukiväline ei kata) aiheutuvia kansallisia talousarviomenoja, vaikka kyseiset menot olisivat toistuvia menoja. Tämä johtuu siitä, että korvaamista ei ole tapahtunut.

Jos korvataan, eikö se ole asianmukaisesti perusteltua?

Jos toimenpiteestä aiheutuu toistuvia kansallisia talousarviomenoja, jotka liittyvät siihen suoraan, ja toimenpidettä rahoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineestä, on harkittava, voidaanko menojen korvaaminen tukivälineestä myönnettävällä tuella perustella asianmukaisesti ja voidaanko se näin ollen sallia elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla.

Asetuksessa ei säädetä täsmällisiä kriteereitä sille, mitä olisi pidettävä asianmukaisesti perusteltuna tapauksena. Komission yksiköt ovat ilmoittaneet jäsenvaltioille, että ne soveltavat tähän kolmea testiä. Ne tarkastelevat seuraavia:

(i) ovatko arvioidut kustannukset olennainen osa uudistusta tai investointia;

(ii) edistetäänkö uudistuksella tai investoinnilla elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 19 artiklassa määriteltyjen arviointikriteerien täyttymistä; ja

(iii) varmistetaanko uudistuksen tai investoinnin rahoitus kestävällä tavalla elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren jälkeen ja onko kielteinen vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan vain väliaikainen.

Vakiintuneen käytännön perusteella voidaan esittää joitakin yleisiä huomioita siitä, mikä voi olla asianmukaisesti perusteltu tapaus:

- Yleisesti ottaen kustannusarvioon ei tulisi sisällyttää julkishallinnossa elpymis- ja palautumistukivälineen kattamien uudistusten tai investointien valmistelussa tai toteuttamisessa työskenteleville julkisen sektorin työntekijöille maksettavia palkansaajakorvauksia. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa (esim. erityisasiantuntemuksen tarve tai hallintokapasiteetin väliaikainen lisääminen) tilapäisen henkilöstön kustannukset elpymis- ja palautumissuunnitelman toteutuskaudella voidaan kuitenkin tarvittaessa ottaa huomioon.
- Kustannuksia, jotka aiheutuvat tukivälineen tavoitteita koskevaan uudistukseen tai investointiin liittyvästä julkishallinnon henkilöstön koulutuksesta, on mahdollista kattaa, jos ne ovat asianmukaisesti perusteltuja ja kaikilta osin integroituja suunnitelmaan kuuluvaan uudistukseen tai investointiin.
- Sosiaalimenoja, kuten palkkaamistukia tai opiskelijoiden apurahoja, voi olla mahdollista rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä, jos menot (tai tulovaje) ovat kertaluonteisia tai luonteeltaan väliaikaisia, ja ne päättyvät elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren aikana. Menoilla on oltava myönteisiä pitkän aikavälin vaikutuksia, jotka tukevat tukivälineen tavoitteita, ja niiden vaikutus julkiseen talouteen tulisi olla ajallisesti rajattu.