EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning kontrollikojale

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta määruse (EL) 2021/785 (millega luuakse liidu pettustevastase võitluse programm ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 250/2014) kohane vahehindamine

{SWD(2024) 279 final}

1. SISSEJUHATUS

Pettusel ja sellega seotud ebaseaduslikul tegevusel võib olla väga kahjulik mõju Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide finantshuvidele. See probleem on seda pakilisem, et ELi kogueelarve 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus on enneolematult suur, ligikaudu 1,8 triljonit eurot, mis on osaliselt tingitud reaktsioonist COVID-19 pandeemiale. ELi eelarve tõhus ja nõuetekohane kasutamine, sh liikmesriikides, on üldsuse ja maksumaksjate usalduse säilitamise võti. Samas võib pettuste suur levik pärssida majanduskasvu ja takistada majanduse laiemat elavnemist. Seega on meie ühise pettustevastase kaitse parandamisel nii ELis kui ka väljaspool seda oluline roll ELi vastupidavuse tugevdamisel eriti ebakindlatel aegadel.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 kohaselt on liikmesriikidel ja ELil on ühine kohustus kaitsta ELi finantshuve. Pettustevastase võitluse alused on viimase kümne aasta jooksul ELi tasandil oluliselt muutunud:

- 2017. aastal võeti vastu direktiiv, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil([1]);
- 2021. aasta juunis alustas tegevust Euroopa Prokuratuur ning
- 2020. aastal vaadati läbi määrus (EL, Euratom) nr 883/2013([2]) (edaspidi „OLAFi määrus“), et suurendada Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) haldusjuurdluste tulemuslikkust ([3]).

Üldiselt tunnistatakse, et EL peaks toetama liikmesriike nende töös liidu finantshuvide kaitsmisel. Enamik pettus- ja õigusnormide rikkumise juhtumeid avastatakse, neid uuritakse ja nende eest esitatakse süüdistus just riigi tasandil.

Sarnaselt oma eelkäija-programmiga Herakles III saavad liikmesriikide ja assotsieerunud riikide rahastamiskõlblikud toetusesaajad liidu pettustevastase võitluse programmist sihipärast rahastamist pettustevastase võitluse jaoks.

2. LIIDU PETTUSTEVASTASE VÕITLUSE PROGRAMM

Liidu pettustevastase võitluse programm on ELi peamine rahastamisvahend, mis on mõeldud ELi finantshuvide kaitsmiseks pettuste, korruptsiooni ja muude õigusnormide rikkumiste eest.

([1]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017).

([2]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1), mida on muudetud: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj

([3]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2223, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste tulemuslikkusega (ELT L 437, 28.12.2020).

Liidu pettustevastase võitluse programmi määruses on sätestatud järgmised programmi eesmärgid:

> „*1. Programmi **üldeesmärgid** on järgmised:*
>
> *a) liidu finantshuvide kaitse;*
>
> *b) liikmesriikide haldusasutuste vastastikuse abistamise ning liikmesriikide ja komisjoni vahelise koostöö toetamine, et tagada tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõuetekohane kohaldamine.*
>
> *2. Programmi **erieesmärgid** on järgmised:*
>
> *a) kelmuste, pettuste, korruptsiooni ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse ärahoidmine ja nende vastu võitlemine;*
>
> *b) eelarve jagatud täitmise teel hallatavate rahaliste vahendite ja liidu eelarvest antava liitumiseelse abiga seotud õigusnormide rikkumistest, sealhulgas kelmustest ja pettustest teatamise toetamine;*
>
> *c) teabevahetuse vahendite tagamine ja operatiivtegevuse toetamine tolli- ja põllumajandusküsimustes antava vastastikuse haldusabi valdkonnas.*

Määruse artikli 13 kohaselt peab komisjon viima läbi programmi vahehindamisi:

> „*2. Programmi vahehindamine toimub siis, kui programmi rakendamise kohta on piisavalt kättesaadavat teavet, ent mitte hiljem kui neli aastat pärast programmi rakendamise algust.*
>
> *(...)*
>
> *4. Komisjon edastab hindamiste tulemused koos oma tähelepanekutega Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ja kontrollikojale ning avaldab need komisjoni veebisaidil.*“

Neli aastat programmi algusest möödub 31. detsembril 2024.

Praeguse mitmeaastase eelarve ettevalmistamisel analüüsiti eelarve täitmise käigus avastatud ja liikmesriikide poolt vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 325 lõikele 5 teada antud õigusnormide rikkumisi ja pettusekahtlusi([4]). See näitas, et kahjulik finantsmõju on aastate jooksul püsinud piisavalt suurena, et anda ELile põhjust jätkata oma kohustuse täitmist kaitsta ELi eelarvet sellise programmi kaudu nagu liidu pettustevastase võitluse programm.

([4]) ELi toimimise lepingu artikli 325 kohased aastaaruanded liidu finantshuvide kaitse kohta on kättesaadavad aadressil https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

Programmi rakendatakse iga-aastaste rahastamisotsuste ja komisjoni vastu võetud tööprogrammide alusel. Liidu pettustevastase võitluse programmi määruse artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et programmi rakendamise rahastamispakett 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus on 181,2 miljonit eurot.

Liidu pettustevastase võitluse programmi määruse kohaselt tuleb programmi rakendada põhimõtteliselt eelarve otsese täitmise korras vastavalt määrusele (EL, Euratom) 2018/1046([5]) (edaspidi „finantsmäärus“) või (erandkorras) kaudse eelarve täitmise korras koostöös finantsmääruse artikli 62 lõike 1 esimese lõigu punktis c osutatud üksusega (nt rahvusvaheline organisatsioon).

Liidu pettustevastase võitluse programmi määruse artikli 5 lõike 2 kohaselt võib programmist anda rahalisi toetusi ükskõik millises finantsmääruse kohases vormis. Sinna hulka kuuluvad eelkõige toetused ja hanked, kuid ka reisi- ja elamiskulude hüvitised, nagu on sätestatud finantsmääruse artiklis 238. Programmist võidakse rahastada nõukogu määruse (EÜ) nr 515/97([6]) kohaseid tegevusi, eelkõige katta nimetatud määruse I lisa soovituslikus loetelus osutatud kulusid.

Samuti on liidu pettustevastase võitluse programmi määruse artikli 5 lõikes 4 sätestatud, et kui toetust saav tegevus hõlmab seadmete hankimist, peab komisjon looma kohasel juhul koordineerimismehhanismi, et tagada (muude) ELi programmide (nt maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi tollikontrolli seadmete rahastu kaudu) toel ostetud seadmete tõhusus ja koostalitlusvõime.

Programmi raames antud toetused võivad katta kuni 80 % rahastamiskõlblikest kuludest. Asjakohaselt põhjendatud erandjuhtudel, kui kavandatav projekt on prioriteetne meede (vastavalt asjakohasele iga-aastasele tööprogrammile), võib seda protsendimäära suurendada kuni 90 %ni([7]) allpool nimetatud tingimustel.

1) Tehnilise abi projektikonkursi puhul võib protsendimäära suurendada, kui:

([5]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1). Alates 30. septembrist 2024 asendati see määrus 23. septembri 2024. aasta määrusega (EL, Euratom) 2024/2509, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (ELT L 2024/2509, 26.9.2024). Kuna aga hindamisperioodil kohaldati määrust (EL, Euratom) 2018/1046, osutavad kõik käesolevas dokumendis sisalduvad viited finantsmäärusele viimatinimetatud määrusele.

([6]) Nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1). Komisjon (OLAF) hindas määrust 2023. aastal: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

([7]) Liidu pettustevastase võitluse programmi määruse artikkel 8 „Kaasrahastamine“: „*Programmi raames antud toetuste kaasrahastamise määr ei tohi ületada 80 % rahastamiskõlblikest kuludest. Seda ülemmäära ületavat rahastamist antakse üksnes asjakohaselt põhjendatud erandjuhtudel, mis määratakse kindlaks artiklis 11 osutatud tööprogrammides, ning selline rahastamine ei tohi ületada 90 % rahastamiskõlblikest kuludest.*“

i) ettepanek põhineb iga-aastaste ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamise aruannete järeldustel pettustevastase võitluse valdkonnas, tehes eelkõige kindlaks haavatavad olukorrad, mis kujutavad endast suurimat ohtu ELi finantshuvide kaitsmisele, või

ii) ettepanek põhineb järeldustel, mis on esitatud Euroopa Kontrollikoja eriaruandes nr 19/2017 impordiprotseduuride kohta([8]).

2) Koolituse projektikonkursi puhul võib protsendimäära suurendada, kui:

i) teadus- ja/või uurimisorganisatsioonide poolt läbiviidavad projektid vastavad lisaks kriteeriumile c vähemalt ühele allpool esitatud kriteeriumidest a ja b:

a) projekt on loodud spetsiaalselt Euroopa kriminaalõiguse alaste uuringute edendamiseks või

b) projekt toetab võrgustike loomist selles valdkonnas ning

c) need tegevused on suunatud ELi finantshuvide kaitsmisele või

ii) koolitusprojektid hõlmavad ühte tehnilise abi konkursikutses loetletud erandjuhtudest.

Riigihankelepinguid võib sõlmida iga juriidilise isikuga, kes vastab kohaldatavas õigusraamistikus sätestatud nõuetele. Riigihankeid kasutatakse juurdepääsu ostmiseks andmebaasidele, rahastamiskonverentsidele ja (spetsiaalsele) koolitustele ning konkreetsete IT-vahendite väljatöötamiseks.

Programmi abikõlblikud toetusesaajad on liikmesriikide või assotsieerunud riikide riiklikud või piirkondlikud ametiasutused, teadusasutused, haridusasutused ja mittetulundusühendused, mis on asutatud liikmesriigis ja on seal tegutsenud vähemalt ühe aasta, samuti rahvusvahelised organisatsioonid.

20. märtsil 2024 kirjutasid Euroopa Komisjon ja Ukraina alla assotsieerimislepingule, mille kaudu sai Ukrainast esimene ELi mittekuuluv riik, kes on ametlikult kinnitanud oma osalemist liidu pettustevastase võitluse programmis. Leping jõustus tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2023.

3. VAHEHINDAMINE

Vastavalt liidu pettustevastase võitluse programmi määruse artiklis 13 ja komisjoni parema õigusloome suunistes esitatud juhistele kasutatakse vahehindamisel programmi hindamiseks viit kriteeriumi:

- programmi **tulemuslikkus** eesmärkide ja oodatavate tulemuste saavutamisel, sealhulgas hangitud seadmete ja vahendite kestlikkus (vastupidavus);

([8]) https://www.eca.europa.eu/et/publications?did=44169

- ressursside (rahaliste ja inimressursside) **tõhus** kasutamine;
- programmi sisemine ja väline **sidusus** ELi muude tegevusvaldkondadega;
- programmi kõigi eesmärkide **asjakohasus** ning
- programmi **ELi lisaväärtus**.

Hindamine hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist 2021 kuni 31. juulini 2024. Hindamine põhineb 2024. aasta mais lõpule viidud ja ajavahemikku 1. jaanuarist 2021 kuni 31. jaanuarini 2024 hõlmava välisuuringu([9]) tulemustel.

4. HINDAMISMETOODIKA

Hindamisel tugines komisjon peamiselt eespoolnimetatud uuringule. Samuti tugineti liidu pettustevastase võitluse programmi käsitleva seadusandliku ettepaneku ettevalmistamisel tehtud 2018. aasta eelhindamisele, liidu pettustevastase võitluse programmi iga-aastastele tööprogrammidele ning komisjoni koostatud ja komisjoni ELi finantshuvide kaitset käsitlevale aastaaruandele lisatud iga-aastastele ülevaadetele programmi rakendamise kohta.

Hindamisprotsessi toetamiseks loodi komisjoni asjaomaste talituste vaheline juhtrühm.

Vahehindamine hõlmab programmi kolme komponenti (Heraklese osa, AFIS ja IMS), kõiki programmi raames rahastatavaid meetmeid ning sidusrühmade tehtud ettevalmistus- ja rakendustööd nende meetmete jaoks. See hõlmab ka võimalike toetusesaajate toetustaotlusi (Heraklese komponendi raames), mis jäid pärast taotluste hindamist rahuldamata kas seetõttu, et toetuskõlblikke taotlusi ei rahuldatud rahaliste vahendite puudumise tõttu või olid taotlused toetuskõlbmatud, sest nende punktisumma jäi alla 60 % künnise.

5. VAHEHINDAMISE PEAMISED TULEMUSED

Kogutud tõendite põhjal leiti hindamise käigus, et programm on oma üld- ja erieesmärgid seni edukalt saavutanud. Võttes arvesse paljude toetusesaajate seisukohti jõuti hinnangus ka järeldusele, et on vaja säilitada rahastamisprogramm, et toetada nende jõupingutusi ELi finantshuvide kaitsmisel. Toetusesaajad leidsid, et saavutatud tulemused ja programmi üldine väljund kaaluvad suures osas üles investeeritud aja, jõupingutused ja osalemiskulud. Osalejad pidasid ootamatu lisaväärtusena väärtuslikuks ka tunnustust ja paremat mainet, mis tulenes nende programmis osalemisest.

([9]) Uuringu teostas ICF Belgium S.A., Brüssel. Uuring on kättesaadav aadressil https://op.europa.eu/s/zXCm

5.1. Tulemuslikkus

Kõigi kättesaadavate andmeallikate hindamine näitab, et programm ja selle meetmed on olnud mõjusad. Eelkõige on programmi kolme komponendi rakendamise praeguses etapis toetatavad tegevused parandanud (või võivad parandada) pettuste ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse ennetamist, avastamist ja uurimist. Need kolm komponenti võiksid parandada ka riikide- ja valdkondadevahelist koostööd. Võrreldes iga komponendi puhul kindlaks määratud lähtetasemetega, mille aluseks on 2019. aastast (Herakles III) kuni 2022. aastani (liidu pettustevastase võitluse programm) kasutatud tulemusnäitajad, on tulemuslikkus alates 2021. aasta algusest samaks jäänud või paranenud.

Programmi Herakles III lõpphindamise käigus leiti aspekte, mis võisid programmi tulemuslikkust pärssida; eelkõige asjaolu, et teatavate liikmesriikide haldusasutustel puudusid vahendid, mis võimaldanuks neil toime tulla programmi haldusnõuetega. Sellest hoolimata on viimastel aastatel (2022–2024) saadud taotluste arv liidu pettustevastase võitluse programmi Heraklese komponendi alusel (tehnilise abi ettepanekud) kahekordistunud. See märkimisväärne kasv näitab, et jõupingutused, mida komisjon 2022. ja 2023. aastal tegi, et korraldada seminare endistele ja võimalikele tulevastele toetusesaajatele, on aidanud suurendada teadlikkust rahastamisvõimalustest ja nende atraktiivsust. See parem juhiste pakkumine vastas ka programmi Herakles III 2021. aasta hindamise soovitusele.

Võimalike tulevaste toetusesaajate sihipärasem teavitamine projektikonkurssidest võib veelgi suurendada toetusetaotlejate ja programmis osalevate liikmesriikide arvu, eriti nende riikide osas, kes esitavad praegu vähem taotlusi või esita üldse.

Sihipärased teabeüritused, kuhu on kaasatud liikmesriigid, kes teatavad rohketest ELi pettusejuhtumitest/õigusnormide rikkumistest, võivad suurendada osalemise määra ja tagada vahendite ühtlasema jaotamise liikmesriikide vahel. Siiski tuleb märkida, et erinevatel põhjustel (näiteks riiklike vahendite kättesaadavus) ei pruugi mõned riigid olla huvitatud liidu pettustevastase võitluse programmi toetuste komponendis osalemisest.

Riikidevahelist koostööd saab parandada, pakkudes toetusesaajatele stiimuleid luua rahvusvahelisi projektimeeskondi ja kaasata partnereid teistest liikmesriikidest.

Kestlikkuse (vastupidavuse) osas näitas hindamine, et programmist rahastatud meetmed on kestlikud, st nende mõju kestis edasi ka pärast projekti lõppu. Uuring näitas, et tehnilise abi kestlikkus sõltub ostetava varustuse laadist ja maksumusest. Koolitustel ja konverentsidel osalejad juhtisid tähelepanu sellele, et võrgustike loomise võimalused, eelkõige sellised, mis hõlmavad piiriülest koostööd, kestavad kauem kui vastavad projektid.

Erinevalt Heraklese komponendist ei paku AFIS taotlejatele rahalist toetust projektide arendamiseks. Selle peamine eesmärk on hõlbustada teabe vahetamist pettuste kohta

asjaomaste riiklike ja ELi ametiasutuste vahel. AFISe mõjusust saab hinnata selle väljundi põhjal.

AFISe peamine tulemusnäitaja on kättesaadavaks tehtud vastastikust abi käsitlevate teabeelementide arv ja toetatud vastastikuse abiga seotud tegevuste arv. Ajavahemikul 2021–2023 selle näitaja aastaeesmärgid ületati.

AFISe väljundi mõju hindamise põhinäitaja on AFISi kasutajate rahulolu tase, mida mõõdetakse korrapäraste kasutajauuringutega. Viimase (2023) uuringu tulemused kinnitasid, et AFIS suudab pakkuda toimivaid vahendeid teabevahetuseks oma tegevusvaldkonnas.

See viimane uuring sisaldas ka küsimusi IMS-vahendi funktsionaalsuse ja toimivuse kohta. IMSi kasutajate kombineeritud rahulolu määr (rahulolu funktsioonide ja jõudlusega) oli ligikaudu 91 %. See on väga positiivne võrreldes 2019. aasta tulemustega, kui kasutajate rahulolu määr oli 72 %.

Samal ajal näitasid mitme riigi IMSi halduriga tehtud küsitlused, et on teatavaid parandamist vajavaid valdkondi. Näiteks on aruandevormides liiga palju välju, mille kirjeldused on mõnikord segadusttekitavad.

Tuleb märkida, et see ei ole üksnes OLAFi/IMSi probleem, vaid see kajastab üldist suuremat nõudlust andmete registreerimise, esitamise ja vahetamise järele ja seda erinevatel eesmärkidel, sealhulgas aruandekohustuse ja jälgitavuse jaoks.

IMSi uus versioon võeti kasutusele 1. oktoobril 2024. IMSi uuendati põhjalikult tipptasemel tehnoloogiaga, mis muutis süsteemi tootlikumaks, luues samal ajal tingimused toetamise hõlbustamiseks ja tõhusaks arendamiseks, et vastata tulevikunõuetele. Tehnilist tööd täiendati veel muude parendustega: ajakohane välimus ja mulje, lihtsam navigeerimine, täiustatud otsinguvahend, parem statistika ja ajakohastatud kasutusjuhend.

Kuni 2024. aasta lõpuni on uue ajakohastatud süsteemi kohta kavas teha koolitusi kõigile OLAFi, komisjoni talituste ja liikmesriikide IMSi kasutajatele.

Liidu pettustevastase võitluse programmi vahehindamise käigus leiti ka aspekte, mis võisid programmi tulemuslikkust pärssida. Liikmesriikide haldusasutuste juba nimetatud ressursipuudus ja sellest tulenev suutmatus tulla toime programmi haldusnõuetega võib viia taotluste arvu vähenemiseni. Seda probleemi saaks leevendada, kui teha (Heraklese) taotlejatele ja (IMS-vahendi) kasutajatele kättesaadavaks rohkem juhendmaterjale.

5.2. Tõhusus

Üldiselt on programmi esimese komponendi rakendamine võimaldanud ELi ja riiklikel uurimisasutustel kasutada oma ressursse tõhusamalt, et võidelda tulemuslikult ELi finantshuve kahjustavate raskete kuritegude vastu. Kuigi enamik tehnilise abi ja

koolitusprojekte on veel rakendusetapis, oli hindamise käigus võimalik kindlaks teha peamised valdkonnad, kus (Heraklese) toetused aitasid kulusid ja ressursse tõhusamalt hallata. Need hõlmavad seadmete ostmist, pettustega seotud andmete kogumist, analüüsi ja andmevahetust, koolitustegevust, suhteloomist ja uurimisi.

Praegune taotlusprotsess on oluliselt parem kui eelmise programmi puhul ja sidusrühmad peavad seda väga tõhusaks. Praeguses programmis on arvesse võetud programmi Herakles III lõpphindamise raames antud tagasisidet ja soovitusi lihtsustada taotlusmenetlust ja anda taotlejatele rohkem juhiseid, tänu millele esitatakse igal aastal rohkem taotlusi.

Enamik taotlejaid leidis, et taotluse koostamiseks antud juhised on selged ja kergesti kättesaadavad. Iga iga-aastase tööprogrammi raames avaldatavates konkursikutse dokumentides antakse selge ülevaade rahastamiskõlblikest taotlustest ja esitatakse selged abikõlblikkuse kriteeriumid. Konkursikutsele on lisatud ka taotluste ettevalmistamise ja esitamise veebipõhine juhend, mis on taotlejate sõnul lihtsalt ja intuitiivselt navigeeritav.

Suurem kasutajasõbralikkus puudega, näiteks nägemispuudega kasutajate jaoks võib samuti muuta protsessi mõne taotleja jaoks vähem ressursimahukaks.

Toetusleping võimaldab toetusesaajatele suurt eelarvepaindlikkust. Selline paindlikkus muudab projektide tõhusamaks, kuna vähendab nii toetusesaajate kui ka komisjoni (OLAF) programmijuhtide halduskoormust.

Liidu pettustevastase võitluse programmi esimese komponendi (Herakles) vahehindamisel leiti, et toetusesaajad olid saavutanud kulude mõningase kokkuhoiu. Kolmandik toetusesaajatest leidis, et see kokkuhoid oli kas väga märkimisväärne või märkimisväärne. Toetusesaajad märkisid seoses tehnilise komponendiga, et nende paranenud suutlikkus ja võimed võimaldasid neil oma riigis tõhusamalt tegutseda. Veel üks oluline tegur on see, et tõhususe suurenemisel on lumepalliefekt ja see on kasulik ka ELi partnerasutustele. Seega on liidu pettustevastase võitluse programmis osalejatel paremad võimalused, et vastata vastastikuse abi taotlustele ja taotlustele teha ühiseid uurimisi ELi partnerasutustega.

Hindamise käigus leiti, et AFIS on muutunud tõhusamaks. Näiteks on alates 2021. aastast saanud tosin ühist tollioperatsiooni sealt tehnilist tuge. Kasutajad peavad liidu pettustevastase võitluse programmi rahastamist IMSi ressursside tõhusaks kasutamiseks. Kahe süsteemi täiustamisega seotud üldist tõhusust on käesoleva hindamise jaoks kättesaadavate andmete põhjal siiski raske hinnata.

Analüüs näitab, et kulude-tulude analüüsile toetudes on liidu pettustevastase võitluse programm näide ressursside tõhusast kasutamisest. Oluline on siiski märkida, et programmi praeguses vaheetapis kättesaadavate andmete põhjal ei ole programmi kulusid ja tulusid võimalik täies ulatuses kvantitatiivselt kaardistada ega kõiki kulusid ja tulusid otseselt omavahel võrrelda.

5.3. Sidusus

Asjaomaste programmide analüüsi ja hindamiseks korraldatud sidusrühmadega konsulteerimise tulemuste põhjal peetakse programmi üldiselt nii sisemiselt kui ka väliselt sidusaks. Siiski on kindlaks tehtud mõned võimalikud kattuvused ja/või parandamist vajavad valdkonnad.

Uuringust nähtus, et sisemine sidusus oli võrreldes eelmise programmitöö perioodiga suurem, sest programmi kolmeosaline ülesehitus vähendab halduskoormust ning lihtsustab rahastamise haldamist, eelarve paindlikkuse tagamist ja vahendite ümberjaotamist kolme komponendi vahel.

Välise sidususe huvides keskenduti uuringus mitmele asjakohasele ELi programmile. Suurim dubleerimisoht tuvastati liidu pettustevastase võitluse programmi ja tollikontrolliseadmete rahastu vahel ning palju vähemal määral maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi kahe muu rahastamisprogrammi, st programmi „Toll“ ja programmi „Fiscalis“ vahel. Tollikontrolliseadmete rahastu annab rahalist toetust spetsiaalselt liikmesriikide tolliasutustele. Seevastu liidu pettustevastase võitluse programm keskendub (rohkem) õiguskaitseasutustele, kes ei saa vahendeid tollikontrolliseadmete rahastust. Tollikontrolliseadmete rahastu keskendub tollialasele tegevusele, eelkõige tolli suutlikkuse arendamisele piiripunktides ja tollilaborite suutlikkuse arendamisele, samal ajal kui liidu pettustevastase võitluse programm keskendub ELi finantshuve kahjustavate (finants)rikkumiste ja pettuste ennetamisele.

Hindamise raames läbi viidud konsultatsioonide käigus ei tuvastatud suurt dubleerimist maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi poolt riiklikele tolliasutustele antud rahaliste vahendite ja liidu pettustevastase võitluse programmi raames rahastatud meetmete vahel. See tuleneb peamiselt nende programmide erinevast kohaldamisalast ja asjaolust, et pädevad peadirektoraadid teevad eri tasanditel ja toetuse andmise menetluse eri etappides tihedat koostööd. See võimaldab neil tagada koordineerimine ning anda taotlejatele ja toetusesaajatele selgus programmide toimimise ja rahastamiskõlblike tegevuste kohta. Uuringu põhjal on liidu pettustevastase võitluse programm jätkuvalt üldiselt kooskõlas teiste asjakohaste rahastamisprogrammidega, nagu eelmiselgi programmitöö perioodil.

5.4. Asjakohasus

Asjakohasuse hindamisel leiti, et liidu pettustevastase võitluse programmi tegevus on olnud hindamisperioodi jooksul üldjoontes asjakohane nii programmi üldeesmärkide saavutamisel kui ka taotlejate, toetusesaajate, osalejate (Herakles) ja kasutajate (AFIS ja IMS) vajaduste rahuldamisel.

Herakles ja AFIS on olnud samuti asjakohased ELi finantshuve kahjustavate pettuste valdkonnas esilekerkivate suundumuste kindlakstegemisel ja nende vastu võitlemisel, vaatamata tõenditele, mis viitavad sellele, et Heraklesel oleks kasu rahaliste vahendite märkimisväärsest suurenemisest, nagu on rõhutatud käesolevas aruandes.

Praegused suundumused pettuste vallas näitavad, et võitlust digitaalsel teel toime pandud pettuste vastu toetavad projektid vajavad lisarahastust. Selleks et teotada riiklikke ametiasutusi ka edaspidi võitluses pettuste ja muu ELi eelarvet kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu, võib vaja olla programmi praegust eelarvet märkimisväärselt suurendada, et katta kõrged kulud seadmetele või riistvarale, ning tagada, et poliitikakujundajad peaksid sammu tehnoloogia arenguga.

Sellise eelarvesuurendamise puhul tuleks arvesse võtta ka programmi geograafilise ulatuse laiendamist Ukrainale, kes on nüüd programmiga assotsieerunud riik, ning võimalikku laiendamist teistele (uutele) kandidaatriikidele.

Heraklese komponendi raames rahastuse taotlejad ja toetusesaajad osutasid märkimisväärsele nõudlusele tehnilise abi ja koolitusprojektide kaudu antava täiendava toetuse järele ning juhtisid tähelepanu sarnase toetuse puudumisele riiklikest või muudest allikatest.

Lisaks võib osutuda vajalikuks eelarvet suurendada ka selleks, et katta üha suurem osa Heraklese iga-aastastest taotlustest, mis jäävad praegu toetuseta eelarvepiirangute tõttu, st ligikaudu kolm neljandikku viimastel aastatel saadud tehnilise abi taotlustest.

5.5. ELi lisaväärtus

Analüüsitud andmed näitavad, et liidu pettustevastase võitluse programmi tulemused olid üldiselt head, kui võrrelda neid ELi lisaväärtuse lähtenäitajatega.

Heraklese komponendi raames toetuse saajad ütlesid, et nad on väga rahul, ja kinnitasid, et riiklikul tasandil ei olnuks samal tasemel toetus võimalik. Sihtuuringute ja küsitluste vastused kinnitasid seda järeldust.

Liidu pettustevastase võitluse programmi andmed AFISe kohta näitavad, et igal aastal on vastastikuse abi teabe kättesaadavus programmi raames paranenud, millega on selle näitaja iga-aastased eesmärgid regulaarselt täidetud.

Andmed näitavad üldiselt suurt rahulolu IMSiga, kuna enamik kasutajaid on vahendiga rahul.

Liidu pettustevastase võitluse programm toob täiendavat kasu, aidates kaasa peamiste kestliku arengu eesmärkide saavutamisele. Täpsemalt aitab tehnilise abi toetuste kaudu antav ELi finantstoetus kaasa kestliku arengu eesmärgi saavutamisele, milleks on ebavõrdsuse vähendamine riikides ja riikide vahel, tugevdades riiklike haldusasutuste eelarveid.

Lisaks aitab programm kaudselt kaasa tõhusate, vastutustundlike ja kaasavate institutsioonide loomisele, toetades õiguskaitseasutusi, eelkõige digiülemineku hoogustamiseks antavate toetuste ning AFISi ja IMSi pakutavate tehniliste vahendite ja toe kaudu.

OLAFi osalemine suurendab oluliselt ka erinevate toetusesaajate korraldatava koolitustegevuse usaldusväärsust, mille tulemuseks on osalejate arvu kasv ja parem nähtavus.

Liidu pettustevastase võitluse programmi raames antava rahastuse tase ja ulatus peaks vähemalt samaks jääma, kuna taotlejate ja toetusesaajate tagasiside näitab, et programm täidab ainulaadse niši ja et liidu pettustevastase võitluse programmi rahastamisvõimaluste kadumine tekitaks märkimisväärse lünga.

6. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Õigupoolest kajastub enamik uuringuaruandes esitatud järeldusi juba suures osas liidu pettustevastase võitluse programmi praeguses rakendamises. Seega käesolev hindamine mitte ainult ei toeta komisjoni praegust töötava, vaid on mõõdupuuks ka tulevastele programmiga seotud arengutele.

Võttes arvesse eelmistes punktides esitatud järeldusi, leiab komisjon, et programm annab hea aluse, et toetada liikmesriike ja assotsieerunud riike üha keerukamaks muutuvate pettustega võitlemisel. Hindamises võetakse arvesse ka uut Euroopa institutsioonilist ülesehitust seoses Euroopa Prokuratuuri käivitamisega 2021. aastal.

Liidu pettustevastase võitluse programmi peetakse praegustele väljakutsetele vastavaks mitmel viisil.

Esiteks, kuna üha rohkem kuritegusid toimub küberruumis, aitab programm suurendada liikmesriikide digitaalset suutlikkust, et pettusi avastada ja uurida. Seepärast toetab programm tipptasemel analüüsivahendite ja andmebaaside ostmist ning pakub eksperdikoolitust digitaalkriminalistika valdkonnas. Seda liiki toetus on täielikult kooskõlas komisjoni uue pettustevastase strateegiaga, millega edendatakse aktiivselt tipptasemel analüütiliste ja IT-vahendite kasutuselevõttu.

Teiseks, võttes arvesse ELi kulude suurenemist uue eelarve ja NextGenerationEU raames, on suurema osa liidu pettustevastase võitluse programmi rahastusest suunatud võitlusse kulude, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega seotud pettuste vastu. Seda toetab asjaolu, et EL on loonud tollikontrolliseadmete rahastu tollikontrolliseadmete ostmiseks, ajakohastamiseks ja hooldamiseks. Kõnealuse rahastu eelarve praeguseks seitsmeaastaseks perioodiks on ligikaudu 1 miljard eurot ning tänu sellele on vabanenud märkimisväärsed vahendid liidu pettustevastase võitluse programmi jaoks, mida eraldati varem programmist Herakles III tollikontrolliseadmete ja vahendite rahastamiseks.

Kui teha hindamise peamiste järelduste põhjal soovitused rakendamiseks tulevikus, tulevad tegevuslikul tasandil esile kaks aspekti.

Esiteks on sidusrühmad palunud komisjonilt üksikasjalikumaid juhiseid taotluste koostamiseks. Seepärast pakub OLAF taotlejatele rohkem tuge ja juhiseid, eriti riikides, mis on programmi kõige uuemad liikmed. Programmi veebikeskkonda OLAFi välislehel laiendatakse, et pakkuda täiendavat teavet, parimaid tavasid ja juhendeid toetuskomponendi kohta.

Teiseks võivad hindamise järeldused anda tõuke, et leida tasakaal, kui ühelt poolt soovitakse muuta taotlejate halduskoormus minimaalseks, kuid teisest küljest vajatakse aruandluseks, järelevalveks ja järelhindamiseks hõlpsasti kättesaadavat lisateavet. Seda tasakaalu ei ole lihtne saavutada ning komisjon võiks uurida võimalusi, kuidas oma aruandlus- ja seirevahendeid paremaks muuta.

Mis puudutab programmi välist järjepidevust ja sidusust, siis komisjoni talitused kooskõlastavad üksteisega oma iga-aastaste tööprogrammide koostamist ja vastuvõtmist ELi rahastamisvahendite jaoks, mille eesmärk on võidelda pettuste ja korruptsiooniga.

Komisjon on töötanud praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames kõigi rahastamisprogrammide jaoks välja valdkondadevahelise hindamis- ja järelevalveraamistiku. Programmiga on ka praegust raamistikku paremaks muudetud ning töötatud abikõlblike projektide jaoks välja piisav hulk eriomaseid näitajaid. Neid kasutatakse igal aastal programmi ülevaadetes, milles antakse aru programmi rakendamise edenemisest (osana komisjoni finantshuvide kaitse aruannetest). Alates 2017. aastast on kõik toetust saanud projektid registreeritud komisjoni E-toetusehaldussüsteemis, mis on väärtuslik andmebaas programmi rakendamiseks.

Käesolev vahehindamine on aluseks tulevasele mõjuhinnangule, võttes arvesse seadusandlikke ettevalmistusi järgmise programmi jaoks. Käesoleva hindamise käigus esile tõstetud programmi jätkuv asjakohasus ja selle üha suurem tegevuse maht programmi komponentide raames õigustavad tulevase programmi (2028–2034) üldeelarve märkimisväärset suurendamist.

Kõike eeltoodut arvesse võttes leitakse, et programm on tõhus, tulemuslik, asjakohane ja sidus ning annab märkimisväärset ELi lisaväärtust. Komisjon jätkab liikmesriikide ja assotsieerunud riikide ametiasutuste aktiivset toetamist, et suurendada nende suutlikkust võidelda ELi eelarvet mõjutavate pettuste ja ebaseadusliku tegevuse vastu.

Komisjon uurib lisaks võimalusi, kuidas: i) muuta taotlejatele antavad juhised paremaks; ii) ajakohastada rahastatavate tegevuste liike, võttes arvesse tehnoloogia kiiret arengut ning iii) tagada jätkuv süstemaatiline komisjoni tasandi koordineerimine ja sidusus liidu pettustevastase võitluse programmi ja muude ELi programmide vahel.