EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja tilintarkastustuomioistuimelle

Unionin petostentorjuntaohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 250/2014 kumoamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/785 mukainen väliarviointi

{SWD(2024) 279 final}

1. JOHDANTO

Petoksilla ja niihin liittyvällä laittomalla toiminnalla voi olla vakavia haitallisia vaikutuksia Euroopan unionin (EU) ja sen jäsenvaltioiden taloudellisille eduille. Tämä ongelma on erityisen vakava nyt, kun EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen kokonaistalousarvio on kasvanut ennennäkemättömään noin 1,8 biljoonaan euroon osittain covid-19-pandemian vuoksi. EU:n talousarviovarojen tehokas ja asianmukainen hyödyntäminen, myös jäsenvaltioissa, on keskeistä kansalaisten ja veronmaksajien luottamuksen säilyttämisen kannalta. Sitä vastoin laajamittaiset petokset voivat tukahduttaa talouskasvun ja heikentää laajempaa talouden elpymistä. Yhteisten petostentorjuntatoimien parantaminen sekä EU:ssa että sen ulkopuolella on siksi tärkeää EU:n selviytymiskyvyn vahvistamisessa erityisen epävarmoina aikoina.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 325 artiklan mukaan jäsenvaltioilla ja EU:lla on yhteinen velvollisuus suojata EU:n taloudellisia etuja. Petostentorjunta on muuttunut merkittävästi EU:n tasolla viime vuosikymmenen aikana seuraavien toimien myötä:

- direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin[1] antaminen vuonna 2017
- Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) operatiivisen toiminnan käynnistäminen kesäkuussa 2021
- asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013[2] (OLAF-asetus) tarkistaminen vuonna 2020 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) hallinnollisten tutkimusten vaikuttavuuden vahvistamiseksi [3].

On yleisesti tunnustettua, että EU:n olisi tuettava jäsenvaltioita niiden pyrkiessä suojaamaan unionin taloudellisia etuja, sillä suurin osa petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista havaitaan, niitä tutkitaan ja niihin liittyvät syytetoimet toteutetaan kansallisella tasolla.

Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetaan sen edeltäjän Herkules III -ohjelman tavoin kohdennettua rahoitusta petostentorjuntaan jäsenvaltioiden ja assosioituneiden maiden tukikelpoisille edunsaajille.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta sellaisena kuin se on muutettuna (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1, http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2223, annettu 23 päivänä joulukuuta 2020, asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikuttavuuden osalta (EUVL L 437, 28.12.2020).

2. UNIONIN PETOSTENTORJUNTAOHJELMA

Unionin petostentorjuntaohjelma on tärkein niistä EU:n rahoitusvälineistä, joiden tarkoitus on suojata EU:n taloudellisia etuja petoksilta, lahjonnalta ja muilta sääntöjenvastaisuuksilta.

Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetussa asetuksessa vahvistetaan ohjelman tavoitteet seuraavasti:

> ”*1. Ohjelman **yleisinä tavoitteina** on*
>
> *a) suojata unionin taloudellisia etuja;*
>
> *b) tukea jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäistä avunantoa sekä jäsenvaltioiden ja komission yhteistyötä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi.*
>
> *2. Ohjelman **erityisinä tavoitteina** on*
>
> *a) ehkäistä ja torjua petoksia, lahjontaa ja muuta unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavaa laitonta toimintaa;*
>
> *b) tukea raportointia, joka koskee sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, mukaan lukien petokset, jotka liittyvät yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitaviin varoihin ja liittymistä valmistelevaa tukea koskeviin unionin talousarvion varoihin;*
>
> *c) tarjota välineitä tietojenvaihtoon ja tukea operatiivista toimintaa tulli- ja maatalousasioissa tehtävän keskinäisen hallinnollisen avunannon alalla.*”

Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen 13 artiklan mukaan komission on tehtävä ohjelmasta väliarviointi:

> ”*2. Ohjelman väliarviointi on suoritettava heti, kun ohjelman täytäntöönpanosta on saatavilla riittävästi tietoa, kuitenkin viimeistään neljän vuoden kuluttua siitä, kun ohjelman täytäntöönpano on käynnistynyt.*
>
> *[– –]*
>
> *4. Komissio toimittaa arviointiensa päätelmät ja havainnot Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja tilintarkastustuomioistuimelle ja julkaisee ne verkkosivustollaan.*”

Ohjelman käynnistymisestä alkanut neljän vuoden määräaika päättyy 31. joulukuuta 2024.

Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen valmistelun aikana analysoitiin talousarvion täytäntöönpanon yhteydessä havaitut sääntöjenvastaisuudet ja petosepäilyt, joista jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet[4] SEUT-sopimuksen 325 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Analyysissa kävi ilmi, että haitalliset taloudelliset vaikutukset olivat vuosien aikana edelleen niin suuret, että EU:n olisi edelleen suojattava talousarviotaan unionin petostentorjuntaohjelman kaltaisen ohjelman avulla.

Ohjelmaa toteutetaan komission hyväksymien vuotuisten rahoituspäätösten ja työohjelmien mukaisesti. Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ohjelman käytettävissä oleva talousarvio on vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä 181,2 miljoonaa euroa.

Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen mukaan ohjelman täytäntöönpanossa on pääsääntöisesti käytettävä suoraa hallinnointia asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046[5], jäljempänä ’varainhoitoasetus’, mukaisesti tai (poikkeuksellisesti) välillistä hallinnointia toisen, varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun elimen (esimerkiksi kansainvälisen organisaation) kanssa.

Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan ohjelmasta voidaan myöntää rahoitusta missä tahansa varainhoitoasetuksessa säädetyssä muodossa. Niitä ovat erityisesti avustukset ja julkiset hankinnat sekä varainhoitoasetuksen 238 artiklassa säädetyt matka- ja oleskelukustannusten korvaukset. Ohjelmasta voidaan myöntää rahoitusta neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97[6] mukaisesti toteutettaville toimille erityisesti sentyyppisten kustannusten kattamiseksi, joita tarkoitetaan kyseisen asetuksen liitteessä I olevassa ohjeellisessa luettelossa.

Lisäksi unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos tuen kohteena olevassa toimessa hankitaan laitteita, komissio perustaa tarvittaessa koordinointimekanismin, jolla varmistetaan, että kaikki unionin (muiden) ohjelmien (esimerkiksi verotuksen ja tulliliiton pääosaston tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen) tuella hankitut laitteet ovat tehokkaita ja yhteentoimivia.

---

[4] EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 325 artiklan mukaiset unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat vuotuiset kertomukset ovat saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1). Asetus korvattiin 30. syyskuuta 2024 alkaen unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 23 päivänä syyskuuta 2024 annetulla asetuksella (EU, Euratom) 2024/2509 (EUVL L 2024/2509, 26.9.2024). Koska asetusta (EU, Euratom) 2018/1046 sovellettiin arviointijakson aikana, kaikki tämän asiakirjan viittaukset varainhoitoasetukseen liittyvät kuitenkin kyseiseen asetukseen.

[6] Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi (EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1). Komissio (OLAF) arvioi asetuksen vuonna 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

Ohjelman nojalla myönnettyjen avustusten osuus voi olla enintään 80 prosenttia avustuskelpoisista kustannuksista. Jos ehdotettu hanke on ”ensisijainen toimi” (asianomaisen vuotuisen työohjelman mukaisesti), tämä prosenttiosuus voi asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa olla enintään 90 prosenttia[7] jäljempänä esitetyin edellytyksin.

1) Teknistä apua koskevien pyyntöjen osalta prosenttiosuus voi olla korkeampi, jos

i) ehdotuksessa on otettu huomioon SEUT-sopimuksen 325 artiklan täytäntöönpanoa koskevien vuosikertomusten havainnot petostentorjunnasta erityisesti määrittämällä riskitilanteet, joista aiheutuu suurin uhka EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle, tai

ii) ehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tuontimenettelyjä koskevan erityiskertomuksen 19/2017[8] havainnot.

2) Koulutusta koskevien pyyntöjen osalta prosenttiosuus voi olla korkeampi, jos

i) tieteellisten ja/tai tutkimusorganisaatioiden toteuttamat hankkeet täyttävät alla olevassa c alakohdassa esitetyn edellytyksen lisäksi vähintään jommankumman a ja b alakohdassa esitetyistä edellytyksistä, eli

a) hanke on tarkoitettu erityisesti edistämään EU:n rikoslainsäädännön opintoja tai

b) hankkeella tuetaan verkostojen luomista tällä alalla sekä

c) näillä toimilla pyritään suojaamaan EU:n taloudellisia etuja, tai

ii) koulutushankkeet kattavat jommankumman teknistä apua koskeviin pyyntöihin liittyvistä poikkeustapauksista.

Julkisia hankintoja koskeva sopimus voidaan tehdä minkä tahansa sellaisen oikeussubjektin kanssa, joka täyttää sovellettavassa oikeudellisessa kehyksessä asetetut vaatimukset. Julkisten hankintojen avulla ostetaan pääsyoikeuksia tietokantoihin, rahoitetaan konferensseja ja (erikoisalan) koulutusta sekä kehitetään erityisiä tietoteknisiä välineitä.

Ohjelman tukikelpoisia edunsaajia ovat jäsenvaltioiden ja assosioituneiden maiden kansalliset ja alueelliset hallinnot, tutkimuslaitokset, oppilaitokset ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, jotka on perustettu jossakin jäsenvaltiossa ja jotka ovat toimineet siellä vähintään vuoden ajan, sekä kansainväliset organisaatiot.

[7] Unionin petostentorjuntaohjelmasta annetun asetuksen 8 artikla, joka koskee yhteisrahoitusta: ”*Ohjelman nojalla myönnettyjen avustusten yhteisrahoitusosuus voi olla enintään 80 prosenttia avustuskelpoisista kustannuksista. Rahoitus voi ylittää kyseisen enimmäismäärän ainoastaan asianmukaisesti perustelluissa, 11 artiklassa tarkoitetuissa työohjelmissa määritellyissä poikkeustapauksissa, ja tällainen rahoitus voi olla enintään 90 prosenttia avustuskelpoisista kustannuksista.*”

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

Euroopan komissio ja Ukraina allekirjoittivat 20. maaliskuuta 2024 assosiaatiosopimuksen, joka tuli voimaan takautuvasti 1. tammikuuta 2023. Näin Ukrainasta tuli ensimmäinen EU:n ulkopuolinen maa, joka on virallistanut osallistumisensa unionin petostentorjuntaohjelmaan.

3. VÄLIARVIOINTI

Väliarvioinnissa unionin petostentorjuntaohjelmaa arvioidaan seuraavien viiden kriteerin perusteella ohjelmasta annetun asetuksen 13 artiklan ja parempaa sääntelyä koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti:

- Onko asetetut tavoitteet ja odotetut tulokset, kuten hankittujen laitteiden ja välineiden kestävyys (käyttökestävyys), saavutettu **tuloksellisesti**?
- Onko resurssien (taloudelliset ja henkilöresurssit) käyttö **tehokasta**?
- Onko ohjelma sisäisesti ja ulkoisesti **johdonmukainen** suhteessa EU:n muihin toiminta-aloihin?
- Ovatko kaikki ohjelman tavoitteet **merkityksellisiä**?
- Tuottaako ohjelma EU:n tasolla **lisäarvoa**?

Arviointi koskee ajanjaksoa 1. tammikuuta 2021 – 31. heinäkuuta 2024. Arviointi perustuu toukokuussa 2024 päätökseen saadun ulkoisen tutkimuksen[9] tuloksiin. Tämä tutkimus koski ajanjaksoa 1. tammikuuta 2021 – 31. tammikuuta 2024.

4. ARVIOINNISSA KÄYTETTY MENETELMÄ

Tätä arviointia tehdessään komissio tukeutui pääasiassa edellä mainittuun tutkimukseen. Se hyödynsi myös unionin petostentorjuntaohjelmaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen valmistelun yhteydessä vuonna 2018 tehtyä ennakkoarviointia, unionin petostentorjuntaohjelman vuotuisia työohjelmia sekä komission vuosittain laatimia ohjelman täytäntöönpanoa koskevia katsauksia, jotka komissio on liittänyt unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeviin vuotuisiin kertomuksiinsa.

Arviointiprosessin tukemiseksi perustettiin asianomaisten komission yksiköiden välinen ohjausryhmä.

Väliarviointi kattaa ohjelman kolme komponenttia (Herkules-osa, AFIS-järjestelmä ja IMS-järjestelmä), kaikki ohjelmasta rahoitetut toimenpiteet sekä näihin toimenpiteisiin liittyvän sidosryhmien valmistelu- ja täytäntöönpanotyön. Väliarviointi kattaa myös mahdollisten edunsaajien avustushakemukset (jotka kuuluvat Herkules-komponenttiin), jotka hylättiin ehdotusten arviointiprosessin seurauksena. Tällöin oli kyse joko tukikelpoisista avustuksista, joille ei myönnetty avustusta varojen puutteen vuoksi, tai

[9] Tutkimuksen toteutti ICF Belgium S.A., Bryssel. Se on saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/s/zXCm.

hakemuksista, jotka eivät olleet tukikelpoisia, koska niiden saamat pisteet alittivat 60 prosentin vähimmäiskynnysarvon.

5. VÄLIARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Arvioinnissa todettiin kerätyn näytön perusteella, että ohjelmalla oli kokonaisuutena saavutettu toistaiseksi sen yleiset ja erityiset tavoitteet. Monien edunsaajien näkemysten mukaisesti arvioinnissa todettiin myös, että on tarpeen säilyttää rahoitusohjelma, jolla edunsaajia tuetaan näiden pyrkiessä suojaamaan EU:n taloudellisia etuja. Edunsaajat katsoivat, että saavutetut tulokset ja ohjelman kokonaistuotos ovat selvästi arvokkaammat kuin osallistumiseen tarvittava aika, työmäärä ja kustannukset. Osallistujat pitivät myös ohjelmaan osallistumisesta johtuvaa tunnustusta ja aiempaa parempaa mainetta arvokkaana resurssina, sillä ne toivat osallistujille odottamatonta lisäarvoa.

5.1. Tuloksellisuus

Kaikkien käytettävissä olevien tietolähteiden arvioinnista käy ilmi, että ohjelma ja sen toimet ovat olleet tuloksellisia. Erityisesti tuetuilla toimilla on ohjelman kolmen komponentin täytäntöönpanon tässä vaiheessa parannettu (tai voitaisiin parantaa) petosten ja muun EU:n taloudellisten etujen kannalta haitallisen laittoman toiminnan ehkäisemistä, havaitsemista ja tutkimista. Näillä kolmella komponentilla voitaisiin parantaa myös valtioiden välistä ja monialaista yhteistyötä. Kun tuloksellisuutta verrataan kunkin komponentin osalta määritettyihin perustasoihin, joilla viitataan vuosien 2019 (Herkules III -ohjelma) ja 2022 (unionin petostentorjuntaohjelma) välillä käytettyihin tuloksellisuusindikaattoreihin, tuloksellisuus on pysynyt samana tai parantunut vuoden 2021 alusta lähtien.

Herkules III -ohjelman loppuarvioinnissa havaittiin seikkoja, jotka ovat saattaneet heikentää ohjelman tuloksellisuutta. Yksi niistä on se, että tiettyjen jäsenvaltioiden viranomaisilla ei ollut riittävästi resursseja ohjelman hallinnollisiin vaatimuksiin vastaamiseksi. Tästä huolimatta unionin petostentorjuntaohjelman Herkules-komponentin puitteissa saatujen hakemusten (teknistä apua koskevien ehdotusten) määrä on viime vuosina (2022–2024) kaksinkertaistunut. Tämä merkittävä kasvu osoittaa, että komission vuosina 2022 ja 2023 toteuttamat toimet työpajojen järjestämiseksi aiemmille ja mahdollisille uusille edunsaajille ovat edistäneet tehokkaasti tietoisuutta rahoitusmahdollisuuksista sekä niiden houkuttelevuutta. Lisäämällä ohjeistusta vastattiin myös Herkules III -ohjelman vuoden 2021 arvioinnissa esitettyyn suositukseen.

Antamalla mahdollisille edunsaajille tietoa ehdotuspyynnöistä kohdennetummin voitaisiin lisätä edelleen hakijoiden sekä ohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden määrää. Erityisesti tämä koskee hakijoita maista, jotka toimittavat tällä hetkellä muita vähemmän hakemuksia tai eivät toimita niitä lainkaan.

Osallistumisastetta voitaisiin nostaa järjestämällä kohdennettuja tiedotustilaisuuksia jäsenvaltioille, joiden ilmoittamien EU:ssa tapahtuneiden petosten tai sääntöjenvastaisuuksien määrä on suuri. Lisäksi tällaiset tiedotustilaisuudet voisivat johtaa varojen aiempaa tasaisempaan jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken. On kuitenkin huomattava, että useista syistä (esimerkiksi kansallisten varojen saatavuus) kaikki maat eivät välttämättä tahdo osallistua unionin petostentorjuntaohjelman avustuskomponenttiin.

Valtioiden välistä yhteistyötä voidaan parantaa tarjoamalla edunsaajille kannustimia perustaa monikansallisia hankeryhmiä ja osallistaa kumppaneita muista jäsenvaltioista.

Kestävyyden (pitkäkestoisuuden) osalta arviointi osoitti, että ohjelmasta rahoitetut toimenpiteet ovat kestäviä, eli ne tuottivat vaikutuksia, jotka jatkuivat ohjelman päättämisen jälkeen. Tutkimuksessa kävi ilmi, että teknisen avun kestävyys riippuu hankittujen laitteiden luonteesta ja kustannuksista. Koulutus- ja konferenssihankkeiden edunsaajat huomauttivat, että verkostoitumismahdollisuudet, jotka liittyvät erityisesti rajat ylittävään yhteistyöhön, jatkuisivat vielä hankkeiden päättymisen jälkeenkin.

Toisin kuin Herkules-komponentista, AFIS-komponentista ei myönnetä hakijoille taloudellista tukea hankkeiden kehittämiseen. Sen päätavoitteena on helpottaa petoksiin liittyvien tietojen vaihtoa asianomaisten kansallisten ja EU:n viranomaisten välillä. AFIS-järjestelmän tuloksellisuutta voidaan arvioida sen tuotosten perusteella.

AFIS-järjestelmän keskeinen tuloksellisuusindikaattori kattaa saataville asetettujen keskinäistä avunantoa koskevien tietojen määrän ja tuettujen keskinäiseen avunantoon liittyvien toimien määrän. Tämän indikaattorin vuotuiset tavoitteet ylitettiin kaudella 2021–2023.

Keskeinen indikaattori AFIS-järjestelmän tuotosten vaikutusten arvioimiseksi on AFIS-järjestelmän käyttäjien tyytyväisyys, jota mitataan säännöllisillä kyselytutkimuksilla. Viimeisimmän (vuoden 2023) kyselytutkimuksen tulokset vahvistivat, että AFIS-järjestelmällä pystytään tarjoamaan toimivia tiedonvaihdon välineitä sen toiminta-alalla.

Viimeisin kysely sisälsi myös kysymyksiä IMS-välineen toimivuudesta ja tuloksellisuudesta. Käyttäjien yhteenlaskettu tyytyväisyysaste IMS-järjestelmän (toimivuuden ja tuloksellisuuden) suhteen oli noin 91 prosenttia. Tämä on selvästi parempi tulos kuin vuonna 2019, jolloin käyttäjien tyytyväisyysaste oli 72 prosenttia.

Samaan aikaan useiden IMS-järjestelmän maajohtajien haastatteluissa kävi ilmi tiettyjä parannuskohteita. Esimerkiksi raportointilomakkeissa on liikaa kenttiä, ja niiden kuvaukset ovat ajoittain epäselviä.

On huomattava, että kyse ei ole pelkästään OLAFin tai IMS-järjestelmän ongelmasta, vaan tämä heijastaa laajempaa yleistä vaatimusta rekisteröidä, ilmoittaa ja vaihtaa tietoja useita eri tarkoituksia, kuten vastuuvelvollisuutta ja jäljitettävyyttä, varten.

IMS-järjestelmästä otettiin käyttöön uusi versio 1. lokakuuta 2024. IMS-järjestelmä päivitettiin perusteellisesti vastaamaan uusinta teknologiaa, mikä paransi järjestelmän tehokkuutta ja loi samalla edellytykset aiempaa helpommalle tuelle ja tulevien vaatimusten tehokkaalle kehittämiselle. Teknistä työtä täydennettiin myös monilla muilla parannuksilla, joita ovat nykyaikainen ulkonäkö ja käyttötuntuma, helpompi navigointi, parannettu hakutyökalu, parempi tilastointi sekä päivitetyt käyttöohjeet.

Uutta ja päivitettyä järjestelmää koskevaa koulutusta aiotaan antaa vuoden 2024 loppuun saakka kaikille IMS-käyttäjille OLAFissa, komission yksiköissä ja jäsenvaltioissa.

Unionin petostentorjuntaohjelman väliarvioinnissa havaittiin myös seikkoja, jotka ovat saattaneet heikentää ohjelman tuloksellisuutta. Edellä mainitut jäsenvaltioiden hallintojen resurssien puute ja siitä johtuva kyvyttömyys selviytyä ohjelman hallinnollisista vaatimuksista saattavat johtaa siihen, että hakemuksia toimitetaan vähemmän. Tämän ongelman korjaamiseksi saattaisi olla keskeistä asettaa lisäohjeita (Herkules-komponentin) hakijoiden ja (IMS-järjestelmän) käyttäjien saataville.

5.2. Tehokkuus

Kaiken kaikkiaan ohjelman ensimmäisen komponentin täytäntöönpano on mahdollistanut sen, että EU:n ja kansalliset tutkintaviranomaiset ovat pystyneet käyttämään resurssejaan aiempaa paremmin torjuakseen tehokkaasti EU:n taloudellisten etujen kannalta haitallisia vakavia rikoksia. Vaikka suurin osa teknistä apua ja koulutusta koskevista hankkeista on vielä täytäntöönpanovaiheessa, arvioinnissa pystyttiin tunnistamaan tärkeimmät alat, joilla (Herkules-komponentin) avustukset ovat tehostaneet kustannusten ja resurssien hallinnointia. Näitä aloja ovat laitteiden hankinta, petoksiin liittyvien tietojen keruu, analysointi ja vaihto, koulutustoimet, suhteiden luominen sekä tutkimukset.

Nykyinen hakuprosessi on huomattavasti parempi kuin edellisen ohjelman hakuprosessi, ja sidosryhmät pitävät sitä erittäin tehokkaana. Nykyisessä ohjelmassa on otettu huomioon Herkules III -ohjelman loppuarvioinnissa annettu palaute ja suositukset yksinkertaistaa hakumenettelyä ja antaa hakijoille enemmän ohjeita. Tämän ansiosta hakemuksia toimitetaan joka vuosi enemmän.

Suurin osa hakijoista piti hakemuksen laatimisesta annettuja ohjeita selkeinä ja helposti saatavilla olevina. Vuotuisissa ehdotuspyyntöjä koskevissa asiakirjoissa, jotka julkaistaan kunkin vuotuisen työohjelman yhteydessä, esitetään selkeästi katsaus rahoituskelpoisiin ehdotuksiin sekä rahoituskelpoisuusperusteet. Ehdotuspyyntöön liittyy myös ehdotusten laatimista ja toimittamista koskeva verkko-opas, jonka käyttämistä hakijat pitivät helppona ja intuitiivisena.

Helppokäyttöisyyden parantaminen vammaisten käyttäjien, kuten näkövammaisten, kannalta saattaa myös tehdä prosessista joidenkin hakijoiden osalta vähemmän resursseja vaativan.

Avustussopimuksessa edunsaajille annetaan melko paljon joustavuutta talousarvion suhteen. Joustavuus parantaa hankkeiden tehokkuutta, sillä se vähentää sekä edunsaajien että komission (OLAFin) ohjelmien hallinnoijien hallinnollista taakkaa.

Unionin petostentorjuntaohjelman ensimmäisen komponentin (Herkules) väliarvioinnissa todettiin, että edunsaajat olivat saavuttaneet jonkin verran kustannussäästöjä. Kolmannes edunsaajista arvioi, että säästöt olivat erittäin merkittäviä tai merkittäviä. Teknisen komponentin osalta edunsaajat totesivat pystyvänsä toteuttamaan toimia omassa maassaan tehokkaammin parantuneiden valmiuksiensa ansiosta. Lisäksi on tärkeää, että tällä paremmalla tehokkuudella on lumipallovaikutus ja että siitä on hyötyä myös EU:n kumppanivirastoille. Näin ollen unionin petostentorjuntaohjelman osallistujat pystyvät vastaamaan paremmin pyyntöihin, jotka koskevat keskinäistä avunantoa ja yhteisiä tutkimuksia EU:n kumppanivirastojen kanssa.

Arvioinnissa todettiin, että AFIS-järjestelmästä on tullut tehokkaampi. Siitä on esimerkiksi myönnetty teknistä tukea muutamalle kymmenelle yhteiselle tullioperaatiolle vuodesta 2021 lähtien. Käyttäjät pitävät unionin petostentorjuntaohjelmasta myönnettävää IMS-järjestelmää koskevaa rahoitusta tehokkaana resurssien käyttönä. Kyseisten kahden järjestelmän parannuksiin liittyvän kokonaistehokkuuden arviointi on kuitenkin vaikeaa tähän arviointiin saatavilla olleiden tietojen perusteella.

Kustannus-hyötyanalyysin perusteella vaikuttaa siltä, että unionin petostentorjuntaohjelmassa resursseja käytetään tehokkaasti. On kuitenkin tärkeää huomata, että ohjelman tässä välivaiheessa saatavilla olevien tietojen perusteella on mahdotonta kartoittaa ohjelman kustannuksia tai hyötyjä määrällisesti tai täydellisesti tai ilmoittaa kaikkia kustannuksia tai hyötyjä rahana ja siten verrata niitä suoraan toisiinsa.

5.3. Johdonmukaisuus

Asianomaisten ohjelmien analyysin sekä arviointia varten järjestetyn sidosryhmien kuulemisen tulosten perusteella ohjelmaa pidetään yleisesti ottaen johdonmukaisena sekä sisäisesti että ulkoisesti. Joitakin mahdollisia päällekkäisyyksiä ja/tai parannuskohteita on kuitenkin tunnistettu.

Tutkimuksessa havaittiin, että ohjelman sisäinen johdonmukaisuus oli aiempaa ohjelmakautta paremmalla tasolla, sillä ohjelman kolmiosainen rakenne vähentää hallinnollista taakkaa ja yksinkertaistaa rahoituksen hallinnointia, talousarvion joustavuuden hallinnointia sekä varojen uudelleenjakoa kyseisten kolmen komponentin välillä.

Ulkoisen johdonmukaisuuden osalta tutkimuksessa keskityttiin useisiin asiaankuuluviin EU:n ohjelmiin. Suurin päällekkäisyyden riski havaittiin unionin petostentorjuntaohjelman ja tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen sekä, huomattavasti vähäisemmässä määrin, kahden muun verotuksen ja tulliliiton pääosaston rahoitusohjelman eli Tulli-ohjelman ja Fiscalis-ohjelman suhteen. Ohjelmien edunsaajien

osalta tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä myönnetään taloudellista tukea erityisesti jäsenvaltioiden tulliviranomaisille. Unionin petostentorjuntaohjelmassa sen sijaan keskitytään (enemmän) lainvalvontaviranomaisiin, jotka eivät saa rahoitusta tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineessä keskitytään tullitoimintaan, erityisesti tullien valmiuksien kehittämiseen rajanylityspaikoilla sekä tullilaboratorioiden valmiuksiin. Unionin petostentorjuntaohjelmassa puolestaan keskitytään EU:n taloudellisten etujen kannalta haitallisten (taloudellisten) sääntöjenvastaisuuksien ja petollisen toiminnan estämiseen.

Tämän arvioinnin yhteydessä pidetyissä kuulemisissa ei havaittu merkittäviä päällekkäisyyksiä verotuksen ja tulliliiton pääosaston kansallisille tulliviranomaisille myöntämän rahoituksen ja unionin petostentorjuntaohjelmasta rahoitettujen toimien välillä. Tämä johtuu pääasiassa näiden ohjelmien soveltamisalojen välisistä eroista ja siitä, että toimivaltaiset pääosastot tekevät tiivistä yhteistyötä tuen myöntämismenettelyn eri tasoilla ja eri vaiheissa. Näin ne voivat varmistaa koordinoinnin sekä antaa selkeää tietoa ohjelmien toiminnasta ja rahoituskelpoisista toimista hakijoille ja edunsaajille. Tutkimuksen perusteella unionin petostentorjuntaohjelma on edelleen, edellisen ohjelmakauden mukaisesti, yleisesti ottaen johdonmukainen muiden asiaankuuluvien rahoitusohjelmien kanssa.

5.4. Merkityksellisyys

Merkityksellisyyttä koskevassa arvioinnissa todettiin, että unionin petostentorjuntaohjelman toimet ovat olleet laajalti merkityksellisiä tämän arviointijakson aikana. Tämä koskee sekä ohjelman yleisten tavoitteiden saavuttamista että sen hakijoiden, edunsaajien, osallistujien (Herkules) ja käyttäjien (AFIS- ja IMS-järjestelmä) tarpeisiin vastaamista.

Herkules-komponentin ja AFIS-järjestelmän todettiin olevan merkityksellisiä myös EU:n taloudellisten etujen vastaisten petosten kehityssuuntausten tunnistamisessa ja torjumisessa, vaikka onkin olemassa jonkin verran näyttöä siitä, että Herkules-komponentti hyötyisi taloudellisten resurssien merkittävästä lisäyksestä, kuten tässä kertomuksessa korostetaan.

Nykyiset petollisen toiminnan kehityssuuntaukset osoittavat, että digitaalisten petosten torjuntaa tukeviin hankkeisiin tarvitaan lisärahoitusta. Jatkuvan tuen antaminen kansallisille viranomaisille petosten ja muun EU:n talousarvion kannalta haitallisen laittoman toiminnan torjumiseksi saattaa edellyttää huomattavaa lisäystä ohjelman nykyiseen talousarvioon, jotta voidaan kattaa laitteiden ja laitteistojen korkeat kustannukset, sekä päättäjien pysymistä teknisen kehityksen tasalla.

Tällaisessa talousarvion kasvattamisessa olisi otettava huomioon myös ohjelman maantieteellisen soveltamisalan laajentaminen Ukrainaan, joka on nyt ohjelmaan assosioitunut maa, ja mahdollinen laajentaminen muihin (uusiin) ehdokasmaihin.

Herkules-komponentista myönnetyn rahoituksen hakijat ja edunsaajat ilmoittivat merkittävästä tarpeesta saada lisätukea teknistä apua ja koulutustoimia koskevista hankkeista. Ne korostivat, että vastaavaa tukea ei ole saatavilla kansallisista tai muista lähteistä.

Talousarviota on mahdollisesti kasvatettava myös kattamaan niiden vuotuisten Herkules-avustushakemusten kasvava osuus, jotka on hylätty talousarviorajoitusten vuoksi (noin kolme neljäsosaa viime vuosina saaduista teknistä apua koskevista hakemuksista).

5.5. EU:n tason lisäarvo

Analysoidut tiedot osoittavat, että unionin petostentorjuntaohjelman tulokset olivat yleisesti ottaen hyviä EU:n tason lisäarvoa koskevien perusindikaattoreiden osalta.

Herkules-komponentista myönnetyn rahoituksen saajat ilmoittivat olevansa erittäin tyytyväisiä ja vahvistivat, että sama tukitaso ei olisi ollut mahdollinen kansallisella tasolla. Kaikki kohdennettuihin kyselyihin vastanneet ja haastatellut vahvistivat tämän havainnon.

AFIS-järjestelmää koskevat unionin petostentorjuntaohjelman tiedot osoittavat, että ohjelmaan perustuvaa keskinäistä avunantoa koskevien tietojen saatavuus lisääntyy tasaisesti joka vuosi ja että ohjelmassa saavutetaan säännöllisesti tätä indikaattoria koskevat vuotuiset tavoitteet.

Tietojen mukaan IMS-järjestelmään ollaan yleisesti ottaen erittäin tyytyväisiä, sillä suurin osa käyttäjistä on tyytyväisiä siihen.

Unionin petostentorjuntaohjelmassa tuotetaan lisähyötyä, sillä siinä edistetään keskeisten kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti EU:n rahoitustuella, jota annetaan teknistä apua koskevina avustuksina, edistetään kestävän kehityksen tavoitetta, joka koskee eriarvoisuuden vähentämistä maissa ja maiden välillä, sillä se vahvistaa kansallisten hallintojen talousarvioita.

Lisäksi ohjelmalla edistetään välillisesti tehokkaiden, vastuullisten ja osallistavien instituutioiden luomista tukemalla lainvalvontaviranomaisia erityisesti digitaalista siirtymää edistävillä avustuksilla sekä AFIS- ja IMS-järjestelmästä myönnetyillä välineillä ja tuella.

OLAFin osallistuminen lisää myös eri edunsaajien järjestämien koulutustoimien uskottavuutta merkittävästi, mikä puolestaan lisää osallistujien määrää sekä näkyvyyttä.

Unionin petostentorjuntaohjelman rahoituksen taso ja laajuus olisi vähintäänkin säilytettävä, sillä hakijoiden ja tuensaajien antama palaute osoittaa, että ohjelma täyttää ainutlaatuisen tarpeen ja että ohjelman rahoitusmahdollisuuksien pieninkin menetys tekisi siihen iso loven.

6. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Useimmat tutkimusraportissa esitetyt päätelmät on jo otettu suurelta osin huomioon unionin petostentorjuntaohjelman nykyisessä täytäntöönpanossa. Näin ollen tällä arvioinnilla ei ainoastaan tueta komission nykyistä käytäntöä, vaan se myös toimii vertailukohtana ohjelman tulevalle kehitykselle.

Ottaen huomioon edellisissä kohdissa esitetyt havainnot komissio katsoo, että ohjelma tarjoaa vankan perustan jäsenvaltioiden ja assosioituneiden maiden tukemiselle jatkuvasti kehittyvien petosten torjunnassa. Siinä otetaan huomioon myös EU:n uusi institutionaalinen rakenne ja EPPOn toiminnan käynnistäminen vuonna 2021.

Unionin petostentorjuntaohjelman katsotaan vastaavan nykyajan haasteisiin monin tavoin.

Koska yhä suurempi osa rikollisesta toiminnasta tapahtuu kybertoimintaympäristössä, ohjelmalla autetaan jäsenvaltioita vahvistamaan digitaalisia valmiuksiaan havaita ja tutkia petoksia. Unionin petostentorjuntaohjelmassa tuetaan siksi kehittyneiden analyyttisten välineiden ja tietokantojen hankintoja sekä annetaan digitaaliseen rikostutkintaan liittyvää koulutusta. Tämäntyyppinen tuki vastaa täysin komission uutta petostentorjuntastrategiaa, jolla edistetään voimakkaasti kehittyneiden analyyttisten ja tietoteknisten välineiden käyttöönottoa.

Koska EU:n menot lisääntyvät uudessa talousarviossa ja NextGenerationEU-välineen yhteydessä, pääosa unionin petostentorjuntaohjelman rahoituksesta ohjataan muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen menoihin kohdistuvien petosten torjuntaan. Tätä tukee se, että EU on nyt perustanut tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen tullitarkastuslaitteiden ostamista, päivittämistä ja ylläpitämistä varten. Tällä välineellä, jonka määrärahat ovat noin 1 miljardi euroa kuluvalle seitsenvuotiskaudelle, on vapautettu merkittävästi varoja unionin petostentorjuntaohjelmaan. Varat myönnettiin aiemmin Herkules III -ohjelmasta tullivalvontalaitteiden ja -välineiden rahoittamiseen.

Laadittaessa arvioinnin keskeisten havaintojen pohjalta suosituksia tuleviksi operatiivisiksi täytäntöönpanotoimiksi voidaan erottaa erityisesti kaksi seikkaa.

Ensinnäkin sidosryhmät ovat pyytäneet komissiolta tarkempaa ohjeistusta hakemusten laadintaa varten. Tästä syystä OLAF tarjoaa enemmän tukea ja ohjeita avustusten hakijoille erityisesti ohjelman uusimmissa jäsenmaissa. Ohjelman näkyvyyttä OLAFin ulkoisilla verkkosivuilla parannetaan antamalla lisätietoa, esittelemällä parhaita käytäntöjä sekä tarjoamalla oppaita avustuskomponenttia varten.

Toiseksi arvioinnissa tehdyt havainnot kannustavat pohtimaan, miten voidaan yhtäältä vähentää hakijoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa mahdollisimman paljon ja toisaalta varmistaa, että tietoa on saatavilla helposti myös raportointia, seurantaa ja jälkiarviointeja varten. Tätä tasapainoa ei ole helppo löytää, ja komissio saattaa haluta tutkia

mahdollisuuksia hienosäätää raportointi- ja seurantavälineitään edelleen tasapainon saavuttamiseksi.

Ohjelman ulkoisen johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden osalta komission yksiköt koordinoivat keskenään toimiaan valmistellessaan ja hyväksyessään petosten ja korruption torjuntaan liittyviä EU:n rahoitusvälineitä koskevia vuotuisia työohjelmiaan.

Komissio on laatinut nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa kaikkia meno-ohjelmia koskevan monialaisen seuranta- ja arviointikehyksen. Lisäksi ohjelmalla on parannettu nykyistä kehystä laatimalla asianmukainen määrä tukikelpoisiin hankkeisiin sovellettavia indikaattoreita. Niitä käytetään raportoitaessa ohjelman täytäntöönpanon edistymisestä ohjelman vuotuisessa katsauksessa (osana unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevia komission kertomuksia). Kaikki hankkeet, joille on myönnetty avustus, on vuodesta 2017 lähtien rekisteröity komission eGrants-järjestelmään, joka on arvokas tietokanta ohjelman täytäntöönpanossa.

Tässä väliarvioinnissa on luotu pohja tulevalle vaikutustenarvioinnille seuraavan ohjelman lainsäädännöllisiä valmisteluja varten. Ohjelman komponenttien puitteissa toteutettujen toimien jatkunut merkityksellisyys ja kasvava koko, jotka käyvät ilmi tästä arvioinnista, ovat peruste tukea tulevan ohjelman (2028–2034) merkittävästi suurempaa kokonaisbudjettia.

Kaikki edellä mainitut seikat huomioon ottaen ohjelma on arvioinnin mukaan tuloksellinen, tehokas, merkityksellinen ja johdonmukainen, ja se luo merkittävää lisäarvoa EU:n tasolla. Komissio aikoo jatkaa jäsenvaltioiden ja assosioituneiden maiden viranomaisten tukemista aktiivisesti, jotta ne voivat vahvistaa valmiuksiaan torjua EU:n talousarvioon vaikuttavia petoksia ja sääntöjenvastaista toimintaa.

Komissio tarkastelee tarkemmin seuraavia toimia: i) hakijoille tarjottavien ohjeiden parantaminen, ii) rahoitettujen toimintatyyppien päivittäminen, nopea teknologinen kehitys huomioon ottaen, sekä iii) unionin petostentorjuntaohjelman ja muiden EU:n ohjelmien välisen jatkuvan järjestelmällisen koordinoinnin ja johdonmukaisuuden varmistaminen komission tasolla.