



Brüssel, 10.1.2018
COM(2018) 3 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta määruse (EL) nr 250/2014 (millega luuakse Euroopa Liidu finantshuvide kaitse valdkonna meetmete edendamise programm (programm Herakles III) ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus nr 804/2004/EÜ) vahehindamine

{SWD(2018) 3 final}

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon analüüsib praegu seda, millist eelarvet on tuleviku Euroopa jaoks vaja¹. Liidu eelarve tõhus ja nõuetekohane kasutamine, sealhulgas liikmesriikide tasandil, on oluline element ELi kodanike usalduse saavutamiseks ning Euroopa projekti tugevdamiseks ja lisaväärtuse suurendamiseks. Heraklese programm sobib sellesse konteksti hästi, sest on pühendatud konkreetsetelt ELi finantshuvide kaitsmisele.

Määrusega 250/2014² (edaspidi „määrus“) loodud praegune programm Herakles III kuulub komisjonis Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) haldusalasse. Programmi üldeesmärk on „kaitsta liidu finantshuve, suurendades seeläbi liidu majanduse konkurentsivõimet ja tagades maksumaksjate raha kaitse“³ ja erieesmärk on „ennetada pettusi, kelmusi, korruptsiooni ja mis tahes muud liidu finantshuve mõjutavat ebaseaduslikku tegevust ning võidelda nende vastu“⁴.

Määruses nõutakse, et komisjon teeks programmi vahehindamise (artikli 13 lõike 2 punkt a). Komisjoni talitused koostasid programmi Herakles III vahehindamise kohta töödokumendi, mis sisaldab hindamise üksikasjalikke tulemusi. Kuna määrusega nõutakse sõltumatut hindamist, toetati komisjoni talituste töödokumendi välistöövõtja koostatud uuringuga. Hindamise üksikasjalikke tulemusi ja kasutatud metoodikat kirjeldatakse komisjoni talituste töödokumendis.

Määruse artikli 13 ja komisjoni parema õigusloome tegevuskava nõudeid silmas pidades hinnatakse kuut valdkonda: programmi kõigi eesmärkide asjakohasus; programmi sisemine ja väline sidusus muude ELi meetmetega; eesmärkide saavutamine ja oodatavad tulemused; ressursside kasutamise tõhusus; programmi ELi lisaväärtus ja jätkusuutlikkus, st programmi Herakles III meetmete mõju pärast nende lõpuleviimist. Hindamise käigus käsitletakse ka programmi panust liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu prioriteetidesse.

Hindamisel vaadeldud ajavahemik on programmi Herakles III seitsmeaastase perioodi esimene pool, st 1. jaanuar 2014 (määruse jõustumise kuupäev) – juuni 2017.

2. Programmi Herakles III põhielemendid

Ajavahemikul 2014–2020 on programmi Herakles III eelarve 104,9 miljonit eurot. Programmi raames võivad toetust saada⁵ liikmesriikide riiklikud või piirkondlikud haldusasutused, teadus- ja haridusasutused ning mittetulundusühendused.

Programmi rakendatakse iga-aastaste tsüklitena vastavalt komisjonis vastu võetud tööprogrammidele. Programmiga Herakles III toetatakse rahaliselt i) tehnilise abi andmist

¹ Euroopa Komisjoni aruteludokument ELi rahanduse tuleviku kohta, COM(2017) 358, 28. juuni 2017.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta määrus (EL) nr 250/2014, millega luuakse Euroopa Liidu finantshuvide kaitse valdkonna meetmete edendamise programm (programm Herakles III) ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 804/2004/EÜ (ELT L 84, 20.3. 2014).

³ Määruse (EL) nr 250/2014 artikkel 3.

⁴ Määruse (EL) nr 250/2014 artikkel 4.

⁵ Määruse (EL) nr 250/2014 artikkel 6.

(vähemalt 70 % programmi eelarvest) selliste meetmete puhul nagu tehniliste seadmete ja infotehnoloogia vahendite ostmine, piiriülese koostöö edendamine ja ühisoperatsioonide toetamine, töötajate vahetused ning andmebaasidele juurdepääsu edendamine ning liikmesriikidele ja OLAFile neile juurdepääsu tagamine; ii) koolitust (maksimaalselt 25 % programmi eelarvest) selliste meetmete puhul nagu konverentsid ja seminarid, mille eesmärk on kogemuste ja hea tava piiriülese vahetamine, digitaalkriminalistika alane koolitus ja kõrgetasemelise teadustegevuse, sealhulgas teadusuuringute arendamine, ning iii) mis tahes muud programmi alla kuuluvat tegevust (mitte üle 5 % eelarvest). Programmi raames antakse rahalist toetust toetuste ja riigihankelepingute vormis, aga ka meetmetes osalejate kulude hüvitamiseks.

3. Vahehindamise meetodika

Vahehindamise läbiviimiseks tuginesid komisjoni talitused peamiselt välistöövõtja koostatud uuringule, aga ka programmi seadusandliku ettepaneku koostamise ajal tehtud mõjuhindangule, komisjoni hinnangule eelmise Heraklese programmi kohta, programmi Herakles III iga-aastastele tööprogrammidele ning iga-aastastele ülevaadetele programmi rakendamise kohta, mille koostab komisjon ja mis lisatakse komisjoni aastaaruandele liidu finantshuvide kaitse kohta⁶.

Vahehindamine algas 2016. aasta juunis. Hindamisprotsessi toetamiseks loodi komisjoni talituste vaheline juhtrühm, kes vaatas läbi tegevuskava, välislepingu tingimused, lähtearuanded ja kohapealse töö lõpparuanded. Juhtrühm oli tihedalt seotud ka talituste töödokumendi koostamisega.

Vahehindamine hõlmab programmi Herakles III raames toetatavaid meetmeid, samuti nende ettevalmistamist ja rakendamist sidusrühmade poolt. Samuti on arvesse võetud potentsiaalsete toetusesaajate taotlusi, mida ei rahuldatud.

Välistöövõtja koostatud uuringu aluseks olnud esmaste andmeallikadena kasutati hindamisküsimuste vastuseid, mis saadi nii i) ELi ja liikmesriikide avalike teenistujate ning programmi raames rahastatud meetmetest kasusaajate küsitlemisest kui ka ii) veebipõhistest uuringutest, milles osalesid toetusesaajad, mitteedukad taotlejad, programmist rahastatud üritustel osalejad ja programmi raames hangitud teenuste kasutajad. Kasutati ka teiseid andmeid, näiteks avalikult kättesaadavaid allikaid (nt programmi Herakles III iga-aastased tööprogrammid), esitatud toetusetaotlusi, sõlmitud lepinguid ja antud toetusi, aga ka toetusesaajate lõpparuandeid.

Välisuuringu ajastus seadis mõningaid piiranguid, mis olid peamiselt seotud programmi tavapärase tsüklitega. Need piirangud kajastusid väishindaja käsutuses olnud vahendites, kellel tuli valdavalt toetuda toetusesaajate, taotlejate, osalejate ja komisjoni töötajate arvamustele. Selle põhjuseks on asjaolu, et peamiselt 2017. aastal toimunud andmete kogumise ja küsitluste ajal oli meetmete kohta veel suhteliselt vähe tulemusi⁷. See piirang oli eriti tuntav tehnilise abi meetmete puhul. Kuna küsitluses osalejad moodustavad programmi sidusrühmadest suure osa, peetakse välisuuringu tulemusi piisavalt tugevaks.

⁶ Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2016. aasta aruanne COM(2017) 383 final.

⁷ Esimesed tulemused saadi 2016. aasta keskel.

4. Vahehindamise peamised tulemused

Põhjused, miks komisjon tegi ettepaneku programmi Herakles III kohta, on endiselt aktuaalsed. Eriti peetakse siin silmas vajadust võidelda ELi finantshuve kahjustavate pettuste vastu. Seda arvesse võttes näitas välishindamine, et programmi konkreetset eesmärgid ja tegevuseesmärgid ning programmi raames võetavad meetmed on jätkuvalt **asjakohased**. Küsitletud toetusesaajad peavad tehnilise abi ja koolitusmeetmete jaoks antud toetust asjakohaseks. Samas leiti, et mõned konkreetset meetmed, nagu konfiskeeritud sigarettide ja muude võltsitud kaupade ladustamiseks ja hävitamiseks vajalike teenuste ostmine või teaduslike väljaannete rahastamine, on ELi finantshuvide kaitsmise seisukohast vähem olulised. See järeldus on suures osas seletatav asjaoluga, et need meetmed on suunatud kitsale võimalike osalejate rühmale ja seega ei tunnetata suur osa osalejatest nende asjakohasust.

Mõned toetusesaajad pakkusid välja ideid võimalike täiendavate tegevuseesmärkide kohta, mis parandaksid programmi asjakohasust, eriti näiteks liikmesriikidevahelise piiriülese koostöö, kolmandate riikide partneritega tehtava koostöö ja uue tehnoloogia arendamise valdkonnas. Välisuuringu käigus ei uuritud seda, millisel määral jagavad neid seisukohti teised sidusrühmad. Seega on väljapakutud ideede väärtus piiratud. Samas langevad need kokku nii komisjoni kogemustega programmi rakendamisel kui ka suunaga, millest komisjon on paaril viimasel aastal programmi juhtimisel lähtunud.

Hindamine näitas, et programmi **sisemine ja väline sidusus** oli tagatud. Välisuuringu käigus leiti, et sisemine sidusus tagatakse peamiselt 2014.–2020. aasta eelarvevahendite jaotamisega eri meetmeliikide vahel. Lisaks kontrollib komisjon taotlusi valikuetapis, et vältida võimalikke kattumisi ja kordusi. Väline sidusus muude komisjoni rahastamisprogrammidega tagatakse komisjonisiseste konsultatsioonimehhanismidega, eelkõige iga-aastase tööprogrammi koostamise ja toetusetaotluste valimise etappides, ning võttes eelkõige arvesse eesmärgi, meetmete liike, osalejaid ja toetusesaajaid, nagu need on määratletud eri rahastamisprogrammide loomist käsitlevates õigusaktides. Kõnealused sisemised konsultatsioonimehhanismid võimaldasid vältida dubleerimist ja kattumist teiste komisjoni programmidega, nt tolliprogrammi ja sisejulgeolekuprogrammidega, ning tugevdada nii olemasolevat sünergiat kui ka luua võimalikku uut sünergiat.

Hindamise käigus leiti, et programm on olnud **tõhus**. Programmi raames rahastati meetmeid, mis oma olemuse tõttu (nt salakauba avastamiseks kasutatavate skannerite rahastamine või ELi finantshuve kahjustavate juhtumite uurimise eest vastutavate siseriiklike teenistuste digitaalkriminalistika alaste koolituste toetamine) aitasid selgelt kaasa ELi finantshuvide kaitsmisele.

Välisuuringus leiti meetmeid käsitlevate lõpparuannete ja toetusesaajate uuringute põhjal, et koolitustegevuse tulemused olid suures osas kooskõlas oodatavate tulemustega. Samas märgiti, et riikide haldusasutuste töötajate vahetusi ja rahvusvahelist osalemist hõlmasid vaid üksikud meetmed.

Tehnilise abi puhul oli hindamise ajastuse (programmitsükli alguses) tõttu keeruline programmi tulemuslikkuse kohta tehtud järeldust täiendavalt põhjendada.

Paljude väliste tegurite hulgas, mis takistasid programmi eesmärkide saavutamist, peeti kõige olulisemaks petturite suutlikkust „*kiiresti kohaneda uute olukordadega ELi tasandil, tegutseda piiriüleselt ja kasutada ära välispiiri kõige nõrgemaid kohti*“. Sellised välised

tegurid kahjustavad ELi finantshuve ning nõuavad riiklike ametiasutuste jätkuvaid jõupingutusi peetuste vastu võitlemiseks ja nende ärahoidmiseks. Neid jõupingutusi toetatakse võimalikult suures ulatuses programmi Herakles III meetmetega.

Hindamine näitas nii koolitustegevuse kui ka tehnilise abi programmi üldist **tõhusust**. Näib, et taotlusmenetlus ei ole enamiku programmi sidusrühmade jaoks liiga tülikas. Mõned taotlejad soovitasid leevendada taotlus- ja aruandlusmenetlustest tulenevat koormust, vähendades näiteks nõutava teabe hulka või suurendades IT-vahendite kasutamist taotlusmenetluses. Enamik neist ettepanekutest ootab alles oma järjekorda, sest komisjon kasutab alates 2017. aastast toetusetaotluste esitamiseks, menetlemiseks ja haldamiseks elektroonilist haldussüsteemi. Elektroonilise süsteemiga kaasnenud positiivsed muudatused on näiteks kogu taotlusmenetluse digiteerimine ja digitaalallkirja kasutuselevõtt. Eeldatakse, et elektrooniline süsteem vähendab märkimisväärselt halduskoormust ja eriti taotluste menetlemisele kuluvat aega ja ressursse.

Hindamine näitas programmi **ELi lisaväärtust**. Sidusrühmad kinnitasid peaaegu ühehäälselt, et programm pakub lisaväärtust ja aitab tuua kasu. Samuti leidis enamik sidusrühmi, et programmist saadav kasu ei realiseeruks ilma programmi Herakles III toetuseta või samaväärse ELi rahastamiseta. Meetmed võimaldasid liidu välispiiri paremini kaitsta. Programm võimaldab piiriülest koostööd, eelkõige piiriülest teabe ja parimate tavade vahetamist. Lisaks näitas hindamine, et programmi läbipaistvus ja aruandlusnõuded aitavad kaasa toetusesaajate kavandamis-, järelevalve- ja kvaliteedistandardite parandamisele ning toetusesaajate üldisele finantsjuhtimisele.

Hindamise käigus jõuti järeldusele, et programm on **jätkusuutlik**. Toetusesaajad on üksmeelel, et programmi raames rahastatavad meetmed toovad kasu ka pärast nende lõppemist. See oli eriti asjakohane tehnilise abi meetmete puhul, sest seadmete kasutuselevõtt toob jätkuvat kasu ka pärast meetme lõppemist. Sama kehtis ka koolitusmeetmete kohta, mille puhul suhtusid toetusesaajad võrgustike loomise ning teabe ja parimate tavade vahetamise püsivasse mõjusse üldjuhul positiivselt. Sellegipoolest märkis suur hulk toetusesaajaid, et nad ei jätku programmi raames rahastatavat tegevust, kui programm lõpetatakse. Sellest võib järeldada, et programmi lõpetamine mõjutaks liidu finantshuvide üldist kaitset.

Hindamisel leiti, et **programmi Herakles III panus aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu** strateegiasse „Euroopa 2020“ on kaudne. Tulude poolel aitab programm tagada rahalised vahendid, mis on vajalikud strateegia eesmärgi toetavate algatuste jaoks, ning kulude poolel aitab see tagada, et neid vahendeid ei suunataks ümber muude eesmärkide saavutamiseks. Lisaks aitab programmiga toetatav ELi välispiiride tõhusam kaitse luua võrdsed tingimused ELi ettevõtjatele ja nende konkurentidele kolmandates riikides, mida peetakse veel üheks oluliseks teguriks, et saavutada strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid.

5. Edasine tegevus

Vahehindamine näitas, et praegusel kujul ja praeguses rakendamise etapis on programm Herakles III oma ülesanded suures osas täitnud. See on osutunud asjakohaseks, selle sidususe tagamise mehhanismid on paigas ning samuti on see olnud tulemuslik ja tõhus. Programmil on ELi tasandil selge lisaväärtus ning selle meetmed on olnud suures osas jätkusuutlikud.

Välishindamise käigus esitati mõningaid ideid programmi võimalike uute eesmärkide ja meetmete kohta. Kuigi välisuuringus ei käsitletud seda, millisel määral jagab neid seisukohti valdav osa sidusrühmadest, võiks neid ideid kasutada programmi eelseisvat kolme aastat käsitlevates komisjoni aruteludes, eelkõige liikmesriikidevahelise piiriülese koostöö, kolmandate riikide partneritega tehtava koostöö ja uue tehnoloogia arendamise valdkonnas. Need ideed kajastuvad ka pettusevastase võitluse toetamist käsitlevates laiemates aruteludes 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamise kontekstis.