



Bryssel 10.1.2018
COM(2018) 3 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Ohjelman perustamisesta Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen alalla toteutettavien toimien tukemiseksi (Herkules III -ohjelma) ja päätöksen N:o 804/2004/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 250/2014 väliarviointi

{SWD(2018) 3 final}

1. Johdanto

Euroopan komissio pohtii parhaillaan, minkä tyyppisen talousarvion Eurooppa tarvitsee tulevaisuudessa.¹ Unionin talousarviomäärärahoja on käytettävä tehokkaasti ja asianmukaisesti, myös jäsenvaltioissa. Tämä on olennaisen tärkeää, jos halutaan säilyttää kansalaisten luottamus unioniin sekä vahvistaa eurooppalaista projektia ja kasvattaa sen tuottamaa lisäarvoa. Herkules-ohjelma tukee tätä tavoitetta, sillä sen nimenomaisena tehtävänä on suojata EU:n taloudellisia etuja.

Tämänhetkinen Herkules III -ohjelma, jota komission sisällä hallinnoi Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF, käynnistettiin asetuksella (EU) N:o 250/2014² (jäljempänä 'asetus'). Ohjelman yleistavoitteena on ”suojata unionin taloudellisia etuja ja siten parantaa unionin talouden kilpailukykyä ja varmistaa veronmaksajien rahojen suojaaminen”.³ Sen erityistavoitteena on ”petosten, lahjonnan ja muun unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan ehkäisy ja torjunta”.⁴

Asetuksessa edellytetään, että komissio tekee Herkules III -ohjelmalle väliarvioinnin (13 artiklan 2 kohdan a alakohta). Komission yksiköt ovat laatineet ohjelman väliarviointia koskevan valmisteluasiakirjan, jossa selostetaan arvioinnin tulokset yksityiskohtaisesti. Koska asetuksessa edellytetään riippumatonta arviointia, valmisteluasiakirja tukeutuu ulkopuolisen toimeksisaajan selvitykseen. Valmisteluasiakirjassa kuvataan arvioinnin yksityiskohtaiset tulokset ja arvioinnissa käytetty menetelmä.

Arvioinnissa on otettu huomioon asetuksen 13 artiklassa ja komission paremman sääntelyn agendassa asetetut vaatimukset. Tästä syystä arvioinnissa tarkastellaan kuutta kysymystä: Ovatko kaikki ohjelman tavoitteet merkityksellisiä? Onko ohjelma sisäisesti ja ulkoisesti johdonmukainen suhteessa EU:n muihin toimiin? Onko asetetut tavoitteet ja odotetut tulokset saavutettu? Onko resurssien käyttö tehokasta? Tuottaako ohjelman toteuttaminen EU:n tasolla lisäarvoa? Ovatko ohjelman tulokset kestäviä eli onko Herkules III -ohjelman toimilla vaikutusta vielä niiden päättymisen jälkeenkin? Arvioinnissa tarkastellaan myös, edistääkö ohjelma älykkääseen, kestävään ja osallistavaan kasvuun tähtääviä unionin tavoitteita.

Arviointi kattaa Herkules III -ohjelman seitsemänvuotisen ohjelmakauden alkupuoliskon eli ajan tammikuun 1. päivästä 2014 (jolloin asetus tuli voimaan) vuoden 2017 kesäkuuhun.

2. Herkules III -ohjelman keskeiset piirteet

¹ Euroopan komission pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta (COM(2017) 358, 28.6.2017).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 250/2014, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, ohjelman perustamisesta Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen alalla toteutettavien toimien tukemiseksi (Herkules III -ohjelma) ja päätöksen N:o 804/2004/EY kumoamisesta (EUVL L 84, 20.3.2014).

³ Asetuksen (EU) N:o 250/2014 3 artikla.

⁴ Asetuksen (EU) N:o 250/2014 4 artikla.

Herkules III -ohjelman määrärahat kaudelle 2014–2020 ovat 104,9 miljoonaa euroa. Ohjelmasta voidaan myöntää tukea jäsenvaltioiden kansallisille tai alueellisille viranomaisille, tutkimus- ja koulutuslaitoksille sekä voittoa tavoittelemattomille yhteisöille.⁵

Herkules III -ohjelmaa toteutetaan vuotuisissa sykleissä komission hyväksymien työohjelmien mukaisesti. Ohjelmasta voidaan myöntää taloudellista tukea seuraaviin kohteisiin: i) tekninen apu (vähintään 70 % ohjelman määrärahoista), jolla voidaan esimerkiksi hankkia teknisiä laitteita ja tietotekniikkavälineitä, edistää rajat ylittävää yhteistyötä, tukea yhteisiä operaatioita, toteuttaa henkilövaihtoja sekä rakentaa pääsy tietokantoihin jäsenvaltioiden ja OLAFin käytettäväksi; ii) koulutus (enintään 25 % ohjelman määrärahoista), kuten konferenssit ja seminaarit, joissa jäsenvaltiot jakavat toisilleen kokemuksiaan ja parhaita käytäntöjään, sekä digitaaliseen rikostutkintaan liittyvä koulutus ja korkeatasoisen tutkimustoiminnan kehittäminen; sekä iii) kaikki muut toimet, jotka kuuluvat ohjelman piiriin (enintään 5 % budjetista). Ohjelmasta myönnetään avustuksia, ja siitä voidaan rahoittaa julkisia hankintoja sekä kulukorvauksia, joilla katetaan toimiin osallistuneiden kustannuksia.

3. Väliarvioinnissa käytetty menetelmä

Komission yksiköt ovat väliarvioinnissa pääasiassa tukeutuneet ulkopuolisen toimeksisaajan tekemään selvitykseen. Lisäksi arviointi perustuu seuraaviin lähteisiin: Herkules III -ohjelmaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä tehty vaikutustenarviointi, komission edellisestä Herkules-ohjelmasta laatima arviointi, tämänhetkisen ohjelman vuotuiset työohjelmat sekä komission vuosittain laatimat Herkules-ohjelman täytäntöönpanoa koskevat katsaukset, jotka komissio on liittänyt unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeviin vuotuisiin kertomuksiinsa⁶.

Väliarviointityö käynnistettiin kesäkuussa 2016. Arviointiprosessin tukemiseksi perustettiin komission yksiköiden välinen ohjausryhmä. Ohjausryhmä kävi läpi arvioinnin etenemissuunnitelman, ulkopuolisen toimeksisaajan tehtävämäärityksen, alustavan raportin ja kenttätöön päätteeksi laaditun raportin. Ohjausryhmä osallistui tiiviisti myös komission yksiköiden valmisteluasiakirjan laadintaan.

Väliarviointi on kattanut toimet, joita on tuettu Herkules III -ohjelmasta. Lisäksi on tarkasteltu näihin toimiin liittyvää sidosryhmien valmistelu- ja täytäntöönpanotyötä. Arvioinnissa on myös tutkittu potentiaalisten edunsaajien hylättyjä avustushakemuksia.

Ulkoisessa selvityksessä pyrittiin vastaamaan johdantokappaleessa mainittuihin kysymyksiin ensisijaisten tietolähteiden avulla. Tietoja saatiin i) EU:n ja jäsenvaltioiden virkamiesten sekä Herkules III -ohjelman edunsaajien haastatteluista ja ii) verkkokyselyistä, jotka kohdistettiin edunsaajiin, hylättyihin hakijoihin, ohjelmassa rahoitettujen tapahtumien osallistujiin sekä ohjelman määrärahoilla hankittujen palveluiden käyttäjiin. Myös toissijaisia tietolähteitä käytettiin. Tällaisia olivat esimerkiksi julkiset tietolähteet (kuten ohjelman vuotuiset työohjelmat), vastaanotetut avustushakemukset, hyväksytyt avustukset ja julkiset hankintasopimukset sekä edunsaajien loppuraportit.

⁵ Asetuksen (EU) N:o 250/2014 6 artikla.

⁶ Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2016 (COM(2017) 383 final).

Ulkoisen selvityksen ajoitus aiheutti jonkin verran vaikeuksia, jotka liittyivät siihen, missä elinkaarensa vaiheessa ohjelma oli arvioinnin aikana. Tiedot nimittäin kerättiin ja haastattelut tehtiin pääasiassa vuoden 2017 aikana, jolloin toimien tulostietoja oli suhteellisen vähän käytettävissä.⁷ Tämä näkyi ulkoisen arvioijan käytettävissä olevissa välineissä eli arvioijan oli paljolti tukeuduttava edunsaajien, hakijoiden, osallistujien ja komission henkilökunnan mielipiteisiin. Tämä puute koski erityisesti teknisen avun toimia. Koska kuitenkin voidaan olettaa, että haastatellut muodostavat merkittävän otoksen ohjelman sidosryhmistä, ulkoisen selvityksen tulosten katsotaan olevan riittävän luotettavia.

4. Väliarvioinnin tärkeimmät tulokset

Syyt, joiden vuoksi komissio ehdotti Herkules III -ohjelman käynnistämistä, ovat edelleen ajankohtaisia. Erityisesti EU:n taloudellisia etuja vahingoittavat petokset ovat tälläkin hetkellä yleisiä. Tätä taustaa vasten ulkoinen selvitys osoittaa, että ohjelman operatiiviset tavoitteet ja erityistavoitteet sekä ohjelmassa toteutetut toimet ovat edelleen **merkityksellisiä**. Haastatellut edunsaajat pitivät teknistä apua ja koulutukseen myönnettyä tukea merkityksellisinä. Joitakin erityistoimia pidettiin vähemmän merkityksellisinä tavoitteen eli EU:n taloudellisten etujen suojaamisen kannalta. Näitä toimia olivat esimerkiksi takavarikoitujen savukkeiden ja muiden väärennettyjen tavaroiden varastointiin ja tuhoamiseen liittyvien palveluiden ostot sekä tieteellisten julkaisujen rahoittaminen. Tämä tulos selittyy suurelta osin sillä, että näiden toimien kohteena on pieni määrä potentiaalisia osallistujia ja näin ollen merkittävä osa muista ohjelman osallistujista ei havaitse toimien merkitystä.

Jotkin edunsaajat toivat esiin ajatuksia mahdollisista uusista operatiivisista tavoitteista, jotka voisivat parantaa ohjelman merkitystä. Nämä liittyivät erityisesti jäsenvaltioiden rajat ylittävään yhteistyöhön, yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa ja uusiin teknisiin edistysaskeliin. Ulkoisessa selvityksessä ei tutkittu, kannattivatko muut sidosryhmät näitä ajatuksia. Niiden arvo on sen vuoksi rajallinen. Ne kuitenkin vastaavat komission kokemuksia ohjelman toimeenpanosta, ja komissio on muutamien viime vuosien aikana alkanut viedä ohjelmaa näiden ehdotusten mukaiseen suuntaan.

Arviointi osoittaa, että ohjelman **sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus** on varmistettu. Ulkoisessa selvityksessä havaittiin, että määrärahojen jako eri toimikategorioiden välillä kaudella 2014–2020 on esisijainen tapa varmistaa sisäinen johdonmukaisuus. Lisäksi kun komissio tutkii hakemuksia toimien valintavaiheessa, se pyrkii poistamaan mahdolliset päällekkäisyydet ja toistot. Ulkoinen johdonmukaisuus komission muiden meno-ohjelmien kanssa varmistetaan komission sisäisillä kuulemismenettelyillä erityisesti siinä vaiheessa kun vuotuista työohjelmaa laaditaan ja avustushakemuksia hyväksytään. Kuulemisissa kiinnitetään huomiota varsinkin siihen, kuinka eri meno-ohjelmia koskevissa säädöksissä määritellään toiminnan tavoitteet sekä rahoitettavien toimien tyypit, osallistajat ja edunsaajat. Komission sisäisillä kuulemismenettelyillä on kyetty estämään se, että samoja toimia toteutettaisiin kahteen kertaan tai että toimet olisivat päällekkäisiä komission eri ohjelmissa. Herkules-ohjelman kannalta merkittäviä ohjelmia ovat tässä suhteessa esimerkiksi tulliohjelma ja sisäisen turvallisuuden ohjelmat. Lisäksi kuulemisten avulla on kyetty vahvistamaan olemassa olevia synergioita ja löytämään uusia.

⁷ Ensimmäiset tulokset saatiin vuoden 2016 puolivälissä.

Arvioinnissa todetaan, että ohjelma on **vaikuttava**. Ohjelmasta on rahoitettu toimia, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että ne selvästi parantavat EU:n taloudellisten etujen suojaa. Ohjelmasta on esimerkiksi rahoitettu skannereita, joilla voidaan paljastaa tavaroiden salakuljetusta. Ohjelman tuella on myös järjestetty digitaalisen rikostutkinnan koulutusta kansallisille viranomaisille, jotka vastaavat unionin taloudellisiin etuihin liittyvien tapausten tutkinnasta.

Ulkoisessa selvityksessä on todettu, että koulutustoiminnan tuotokset olivat pitkälti odotetun kaltaisia. Johtopäätös perustui toimien loppuraportteihin ja edunsaajille tehtyihin kyselyihin. Kuitenkin todettiin, että vain harvoissa toimita toteutettiin henkilövaihtoja jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten välillä ja vain harvoissa toimita oli osallistujia muista maista.

Koska arviointi ajoittui ohjelman elinkaaren varhaiseen vaiheeseen, teknisen avun osalta oli haastavaa löytää lisätodisteita yllä esitetulle väitteelle, jonka mukaan ohjelma olisi vaikuttava.

Niiden monien ulkoisten tekijöiden joukossa, jotka haittaavat ohjelman tavoitteiden saavuttamista, tärkeimpänä pidettiin sitä, että petoksetekijät sopeutuvat nopeasti uusiin olosuhteisiin EU:n tasolla, toimivat rajojen yli ja käyttävät hyväkseen ulkorajojen heikoimpia kohtia. Nämä ulkoiset tekijät ovat omiaan vahingoittamaan EU:n taloudellisia etuja, ja kansallisten viranomaisten on ponnisteltava jatkuvasti torjuakseen ja ehkäistäkseen petoksia. Herkules III -ohjelma tukee näitä toimia mahdollisuuksiensa mukaan.

Arviointi osoittaa, että ohjelman koulutustoimet ja tekninen apu ovat yleisesti ottaen **tehokkaita**. Erityisesti vaikuttaa siltä, että hakuprosessi ei ole liian monimutkainen ohjelman sidosryhmien suurelle enemmistölle. Jotkin hakijat ehdottivat haku- ja raportointimenettelyiden keventämistä esimerkiksi siten, että tietoja pyydetäisiin vähemmän tai tietotekniikan käyttöä hakumenettelyssä lisättäisiin. Useimmat näistä ehdotuksista ovat jo toteutuksessa, sillä komissio alkoi vuonna 2017 käyttää sähköistä järjestelmää ohjelman avustushakemusten toimittamiseen, käsittelyyn ja hallinnointiin. Sähköinen hallinnointijärjestelmä on tuonut mukanaan parannuksia. Esimerkiksi koko hakumenettely on nyt digitaalinen, ja digitaalinen allekirjoitus on otettu käyttöön. Odotuksena on, että sähköisen järjestelmän myötä varsinkin hakemuksiin liittyvä hallinnollinen taakka kevenyy huomattavasti. Aikaa ja voimavaroja kuluu tähän tarkoitukseen vastedes selvästi vähemmän.

Arviointi osoittaa, että ohjelman toteuttaminen **EU:n tasolla tuottaa lisäarvoa**. Sidosryhmät totesivat lähes yksimielisesti, että ohjelma tuottaa lisäarvoa ja on hyödyllinen. Suurin osa sidosryhmistä katsoi myös, että ohjelman tuottamat hyödyt eivät olisi toteutuneet ilman Herkules III -ohjelman tukea tai vastaavaa EU:n rahoitusta. Toimien avulla on voitu suojata unionin ulkorajoja paremmin. Ohjelma on luonut edellytyksiä rajat ylittävälle yhteistyölle ja varsinkin tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihdolle jäsenvaltioiden kesken. Arvioinnissa on käynyt ilmi myös se, että ohjelman avoimuus- ja raportointivaatimukset parantavat edunsaajien suunnittelu-, seuranta- ja laatustandardeja ja yleisemmin edunsaajien varainhoidon laatua.

Arvioinnissa päätellään, että ohjelma on **kestävä**. Edunsaajat ovat yhtä mieltä siitä, että ohjelmassa toteutetuista toimita on hyötyä vielä niiden päättymisen jälkeenkin. Näin on varsinkin teknisen avun osalta, sillä sen avulla hankittu kalusto tuottaa tuloksia, vaikka toimi olisikin päättynyt. Sama koskee koulutustoimia, joiden osalta edunsaajat olivat yleisesti ottaen varmoja siitä, että verkostoitumisella ja tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihdolla oli

kestävä vaikutus. Tästä huolimatta useat edunsaajat ilmoittivat keskeyttävänsä ohjelmasta tähän mennessä rahoitetut toimet, jos ohjelma lopetetaan. Tämä viittaa siihen, että ohjelman lakkauttaminen vaikuttaisi unionin taloudellisten etujen kokonaissuojaan.

Arvioinnissa todetaan, että **Herkules III -ohjelman vaikutus** Eurooppa 2020 -strategiassa edellytettyyn **älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun** on välillinen. Tulopuolella ohjelma auttaa varmistamaan, että taloudelliset resurssit, joiden avulla strategian tavoitteiden mukaisia toimia toteutetaan, ovat käytettävissä. Menopuolella ohjelma puolestaan osaltaan varmistaa, ettei näitä resursseja käytetä väärin tarkoituksiin. Kun ohjelman avulla lisäksi parannetaan EU:n ulkorajojen valvontaa, ohjelma on mukana luomassa tasapuolisia toimintaedellytyksiä EU:n yritysten ja kolmansien maihin sijoittautuneiden kilpailijoiden välille. Myös tämä on tärkeä tekijä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa.

5. Tulevat toimet

Väliarviointi on osoittanut, että Herkules III -ohjelma nykyisessä muodossaan ja tämänhetkisessä täytäntöönpanovaiheessaan on pitkälti täyttänyt tehtävänsä. Se on ollut merkityksellinen, vaikuttava ja tehokas, ja sen johdonmukaisuus on varmistettu. Se, että tällaista ohjelmaa toteutetaan EU:n tasolla, tuottaa selvää lisäarvoa, ja ohjelman toimet on todettu suurelta osin kestäviksi.

Ulkoisen arvioinnin aikana on esitetty joitakin ajatuksia siitä, millaisia uusia tavoitteita ja toimia ohjelmaan voisi tulevaisuudessa kuulua. Vaikka ulkoisessa selvityksessä ei tutkittukaan, oliko näillä ajatuksilla merkittävää sidosryhmien kannatusta, komission yksiköt voisivat ottaa ne huomioon suunnitellessaan ohjelman seuraavan kolmen vuoden toimintaa. Pohdittavat kysymykset liittyvät erityisesti jäsenvaltioiden rajat ylittävään yhteistyöhön, yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa ja uusiin teknisiin edistysaskeliin. Uudet ajatukset otetaan huomioon myös valmisteltaessa tulevaa monivuotista rahoituskehystä vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Tällöin pohditaan laajemmin, miten petostenvastaista toimintaa tuetaan.