



EUROOPAN KOMISSIO
EUROOPAN PETOSTENTORJUNTAVIRASTO (OLAF)

Linja D Poliitikka
Yksikkö D.2 Petostentorjunta, raportointi ja analyysit

Viite: Ares(2016)6943965 – 13/12/2016

Kansallisia petostentorjuntastrategioita koskevat suuntaviivat

Laadittu jäsenvaltioiden asiantuntijoiden työryhmässä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) petostentorjunta-, raportointi- ja analyysiyksikön ohjauksen ja koordinoinnin alaisena

VASTUUVAPAUCLAUSEKE:

*Tämän valmisteluasiakirjan on laatinut jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ryhmä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tuella. Asiakirjan tarkoituksena on helpottaa toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa ja edistää hyviä käytäntöjä. **Asiakirja ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova**, mutta siinä annetaan yleisiä ohjeita sekä suosituksia parhaiden käytäntöjen mukaisesti.*

Näillä yleisillä ohjeilla ei rajoiteta kansallisen lainsäädännön soveltamista, ja ne olisi luettava ottaen huomioon kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan niitä voi myös muuttaa.

Näillä ohjeilla ei rajoiteta unionin tuomioistuimen tai unionin yleisen tuomioistuimen tulkintoja eikä komission päätöksiä.

HUOMAUTUS:

Tämä asiakirja ei ole jäsenvaltioita sitova, eikä sillä luoda kansallisille viranomaisille uusia sääntöjä tai velvoitteita. Asiakirjassa kuvaillaan hyviä käytäntöjä. Se on ainoastaan suuntaa-antava, eikä sitä saa käyttää oikeudellisena tai normatiivisena perustana tarkastuksille tai tutkimuksille.

Johdanto

Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) käynnisti vuonna 2012 jäsenvaltioiden kanssa yhteistyömenettelyn, jonka tavoitteena on kehittää kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja komission kanssa. Menettelyä sovelletaan COCOLAFin¹ petostentorjuntaryhmän yhteydessä, ja sen toteuttaa työryhmä, joka koostuu jäsenvaltioiden asiantuntijoista sekä OLAFin ja muiden komission yksiköiden edustajista. Työryhmä keskittyy vuosittain yhteen jäsenvaltioiden valitsemaan aiheeseen ja laatii käytännön asiakirjoja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää ohjeina vahvistaessaan kansallisia petostentorjuntatoimenpiteitä ja -strategioita.

Ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavassa uudessa monivuotisessa rahoituskehityksessä on vahvistettu petosriskinarviointia, petosten ehkäisemistä ja petosten havaitsemista. Alakohtaisissa asetuksissa² edellytetään yhteistyössä toteutettavan hallinnon osalta, että jäsenvaltiot ottavat havaitsemiensa riskien perusteella käyttöön tehokkaita ja oikeasuhteisia toimenpiteitä, joiden avulla voidaan ehkäistä petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia ennalta ja havaita jo tapahtuneet petokset ja sääntöjenvastaisuudet, määrätä niistä seuraamuksia ja palauttaa sääntöjenvastaiset määrät EU:n talousarvioon. Jäsenvaltioita kannustetaan kuitenkin menemään pakollisia säädettyjä vaatimuksia pidemmälle ja sisällyttämään petostentorjuntatoimenpiteet kansalliseen petostentorjuntastrategiaan, jäljempänä 'strategia', jotta voidaan seurata EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellisia etuja vahingoittavien petosten torjuntaa entistä paremmin ja varmistaa yhtenäiset ja tehokkaat toimintakäytännöt erityisesti silloin, kun organisaation rakenteet on hajautettu.

COCOLAFin petostentorjuntaryhmä käsitteli kahtena edellisenä vuotena kansallisten petostentorjuntastrategioiden erilaisia näkökohtia. Työryhmä laati pilottihankkeena vuonna 2014 ”Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevia kansallisia petostentorjuntastrategioita koskevat suuntaviivat”³. Näissä suuntaviivoissa vahvistettiin perusteet kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaa varten, tosin ainoastaan ERI-rahastojen alan menojen osalta. Seuraavana vuonna perustettiin toinen työryhmä, joka keskittyi kansallisen petostentorjuntastrategian käytännön puoleen. Työryhmä julkaisi vuonna 2015 asiakirjan ”Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy” (Käytännön toimenpiteet kansallisen petostentorjuntastrategian laatimiseksi)⁴. Asiakirjan ohella julkaistiin xls-tiedoston muodossa oleva työkalu, jonka avulla voidaan arvioida käytössä olevien toimenpiteiden nykytilannetta ottaen huomioon petostentorjuntaketjun kaikki neljä vaihetta⁵.

Näissä suuntaviivoissa päivitetään vuonna 2014 julkaistuja kansallisia petostentorjuntastrategioita koskevia suuntaviivoja. Työryhmä pyrki vuonna 2016 tarkistamaan ja laajentamaan aikaisempia suuntaviivoja laaja-alaiseksi asiakirjaksi, joka kattaa kaikki yhteistyössä hallinnoitavat menot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot

¹ Petollisen menettelyn torjunnan yhteensovittamista käsittelevä neuvoa-antava komitea (COCOLAF).

² Esim. asetus (EU) N:o 1303/2013, erityisesti 125 artiklan 4 kohdan c alakohta.

³ Viite: Ares(2015)130814 – 13/01/2015.

⁴ Viite: Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

⁵ Petostentorjuntaketjun vaiheet ovat 1) petosten ehkäiseminen, 2) petosten havaitseminen, 3) tutkinta- ja syytetoimet sekä 4) varojen takaisinperintä ja seuraamukset.

(ERI-rahastot), maatalouden rahastot, sisäasioiden rahastot (AMIF/ISF) ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD). Lisäksi suuntaviivoihin sisällytettiin useita konkreettisia esimerkkejä jäsenvaltioiden käytännöistä, jotka ovat osoittautuneet tuloksellisiksi.

Riippumatta siitä, päättävätkö jäsenvaltiot laatia alakohtaisia petostentorjuntastrategioita vai laaja-alaisen kansallisen strategian, joka kattaa koko talousarvion, kansalliset viranomaiset ja päättäjät saavat näistä suuntaviivoista käytännön tukea kansallisen petostentorjuntastrategian valmisteluprosessiin.

Asiakirjassa esitetään jäsenvaltioille

- ✓ vaiheittainen menetelmä kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaan
- ✓ kansallisen petostentorjuntastrategian osatekijät ja rakennemalli
- ✓ konkreettisia esimerkkejä jäsenvaltioiden käytännöistä.

On silti korostettava, etteivät suuntaviivat sido jäsenvaltioita. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaan ei myöskään ole yhtä ainoaa kaikille sopivaa menetelmää, vaan jäsenvaltioiden on arvioitava petostentorjunnan nykytilanne, asetettava omat tavoitteensa ja laadittava räätälöity toimintasuunnitelma.

OLAF kiittää kaikkia näiden suuntaviivojen laadintaan osallistuneita asiantuntijoita heidän työstään ja panoksestaan työryhmissä sekä tietämyksensä ja kokemuksensa jakamisesta. Tämän työn tuloksena on laadittu nämä käytännön ohjeet, joilla autetaan jäsenvaltioita aloittamaan kansallisen petostentorjuntastrategian valmisteluprosessi.

Sisällysluettelo

Johdanto.....	4
I. EU:n taloudellisten etujen tehokas suojaaminen.....	9
1. Oikeudellinen kehys	9
1.1. Unionin lainsäädäntö.....	9
1.2. Kansallinen lainsäädäntö	11
2. Kansallisen petostentorjuntastrategian hyödyt	11
3. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaprosessin vaiheet	12
II. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadinta	14
1. Alustavat toimenpiteet.....	14
1.1. Strategiasta vastaavan yksikön nimeäminen	14
1.1.1. <i>AFCOS strategiasta vastaavana yksikkönä</i>	14
1.2. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaprosessiin osallistuvat viranomaiset	16
1.2.1. <i>Kansallinen yhteistyö</i>	16
1.2.2. <i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	17
1.3. Strategian kattama ajanjakso	18
1.4. Kansallisen petostentorjuntastrategian poliittinen tuki.....	18
1.5. Viestintä ja kansalaisten tietoisuuden parantaminen.....	22
2. Valmisteluvaihe	23
2.1. Petostentorjunnan nykytilanne	24
2.1.1. <i>Petosten ehkäiseminen</i>	25
2.1.1.1. <i>Lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta</i>	26
2.1.2. <i>Petosten havaitseminen</i>	28
2.1.3. <i>Tutkinta- ja syytetoimet</i>	29
2.1.4. <i>Varojen takaisinperintä ja seuraamukset</i>	29
2.2. Petosriskinarviointi	30
2.2.1. <i>Petosriskinarvioinnin teoriapohja</i>	32
2.2.2. <i>Petosriskinarvioinnin menetelmät</i>	34
2.2.2.1. <i>Petosriskien tunnistaminen ja muotoilu</i>	34
2.2.2.2. <i>Tunnistettujen petosriskien arviointi ja priorisointi</i>	36
2.2.3. <i>Petosriskien tunnistaminen ja arviointi käytännössä</i>	38
2.2.3.1. <i>Yhteisen maatalouspolitiikan talousarviota koskevien petosriskien arviointi</i>	39

2.2.4.	<i>Tietotekniset välineet riskin tunnistamiseen</i>	40
2.2.4.1.	<i>Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS)</i>	40
1)	<i>Ilmoitusväline</i>	41
2)	<i>Analyysiväline</i>	42
2.2.4.2.	<i>Riskien pisteyttämistäväline Arachne</i>	42
2.2.4.3.	<i>Kansalliset petostentorjunnan tietokannat</i>	43
1)	<i>Kansallisen petostentorjuntasovelluksen ominaisuudet ja rakenne</i>	43
2)	<i>Tietokantojen toiminnot</i>	44
A)	<i>Analyysitoiminnot</i>	44
B)	<i>Tiedonhakutoiminnot</i>	46
2.2.5.	<i>Riskien tunnistamiseen käytettävät tietolähteet</i>	47
3.	<i>Yksityiskohtainen valmistelu</i>	48
3.1.	<i>Tavoitteiden asettaminen</i>	48
3.2.	<i>Toimenpiteiden laatiminen</i>	49
3.3.	<i>Tulosindikaattoreiden asettaminen</i>	51
4.	<i>Toimintasuunnitelman laatiminen</i>	54
4.1.	<i>Toimintasuunnitelman sisältö</i>	54
4.2.	<i>Toimintasuunnitelman kattama ajanjakso</i>	55
4.3.	<i>Petostentorjunnan koordinoituviraston mahdollinen rooli toimintasuunnitelman laadinnassa</i>	56
III.	<i>Kansallisen petostentorjuntastrategian arviointi ja päivittäminen</i>	57
1.	<i>Strategian arviointi</i>	57
2.	<i>Strategian päivittäminen</i>	59
	<i>Liitteet</i>	61
	<i>Liite 1 – Kansallisen petostentorjuntastrategian prosessikaavio</i>	62
	<i>Liite 2 – Kansallisen petostentorjuntastrategian rakennemalli</i>	63
	<i>Liite 3 – Petosriskinarviointiasiakirjan mahdollinen rakenne ja sisältö</i>	67
	<i>Liite 4 – Petosriskit</i>	68
	<i>Liite 5 – Petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan liittyvät riskit</i>	72
	<i>Liite 6 – Ilmoituslomakkeen pääkohdat</i>	75
	<i>Liite 7 – Riskirekisteri</i>	76
	<i>Liite 8 – Aieilmoituksen pääkohdat</i>	78

Liite 9 – Tavoitteiden asettamisen malli.....	79
Liite 10 – Sanasto.....	80

I. EU:n taloudellisten etujen tehokas suojaaminen

1. Oikeudellinen kehys

1.1. Unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 310 ja 325 artiklan mukaan unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät hallintonsa toimivaltaisten yksiköiden kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.

SEUT-sopimuksen 317 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä EU:n talousarvion määrärahoja yhteistyössä komission kanssa moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun varainhoitoasetuksen⁶ 30–33 artiklassa selvennetään moitteettoman varainhoidon periaatetta. Tämä periaate liittyy taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteisiin ja talousarvion toteuttamisessa noudatettavaan vaikuttavaan ja tehokkaaseen sisäiseen valvontaan.

Varainhoitoasetuksen 59 artiklan 2 kohdan b alakohdassa jäsenvaltioille annetaan yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa päävastuu sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemisestä, toteamisesta ja korjaamisesta. Jäsenvaltioiden on luotava voimakkaat hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotta voidaan varmistaa moitteettoman varainhoidon, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen. Niiden on myös asetettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia varojen saajille, kun EU:n tai kansallisissa säännöissä niin edellytetään.

Joulukuun 18 päivänä 1995 annetussa asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/1995 määritellään sääntöjenvastaisuus (josta asetuksessa käytetään termiä 'väärinkäytös') ja annetaan yhteisiä säännöksiä sovellettavista hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

Komission paikan päällä jäsenvaltioissa suorittamista tarkastuksista ja todentamisista on annettu 11 päivänä marraskuuta 1996 asetus (EY, Euratom) N:o 2185/1996. Siinä säädetään komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja koordinoinnin osa-alueista.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta.

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyssä yleissopimuksessa määritellään petos.

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) koskevista yleisistä säännöksistä on annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 asetus (EU) N:o 1303/2013, joka koskee ohjelmakautta 2014–2020. Asetuksen 125 artiklan 4 kohdan c alakohdassa selvennetään, että hallintoviranomaisen tehtävänä on ottaa käyttöön todetut riskit huomioon ottaen tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä. Asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 vahvistettuja perusteita ja menettelyjä sovelletaan myös jäsenvaltioiden nimeämiin elimiin, jotka vastaavat Euroopan globalisaatorahastosta (EGR) tuettujen toimien hallinnoinnista ja valvonnasta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1309/2013 21 artiklan 2 kohdan nojalla.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1306/2013 58 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa selvennetään, että jäsenvaltioiden on annettava yhteisen maatalouspolitiikan (YMP), Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) yhteydessä ”kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojan varmistamiseksi, erityisesti (...) b) tehokkaan suojan tarjoamisen varmistamiseksi petoksia vastaan, erityisesti hyvin riskialttiilla alueilla; suojalla on oltava ennalta ehkäisevä vaikutus ja huomioon otetaan toimenpiteiden kustannukset, hyödyt ja niiden oikeasuhteisuus; c) sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi (...)”.

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) osalta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun asetuksen (EU) N:o 223/2014 28 artiklan h alakohdassa säädetään, että hallinto- ja valvontajärjestelmien on varainhoitoasetuksen 30 artiklassa vahvistetun moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti sisällettävä ”sääntöjenvastaisuuksien, myös petosten, ehkäisy, toteaminen ja oikaisu (...)”.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF) perustettujen rahoitusvälineiden osalta⁷ 16 päivänä huhtikuuta 2014 annetun asetuksen (EU) N:o 514/2014 5 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on tarjottava tehokas ennaltaehkäisy petoksia vastaan, erityisesti hyvin riskialttiilla aloilla. Tällaisella suojalla on oltava ennalta ehkäisevä vaikutus, ottaen huomioon toimenpiteiden antama hyöty ja niiden oikeasuhteisuus.”

⁷ Huhtikuun 16 päivänä 2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 514/2014 sovelletaan poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta 16 päivänä huhtikuuta 2014 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 513/2014 asetuksen (EU) N:o 514/2014 1 artiklan ja 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan nojalla. Lisäksi asetusta (EU) N:o 514/2014 sovelletaan ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta 16 päivänä huhtikuuta 2014 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 515/2014 asetuksen (EU) N:o 514/2014 1 artiklan ja 2 artiklan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan sekä asetuksen (EU) N:o 515/2014 19 artiklan nojalla.

Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeva kansallinen petostentorjuntastrategia voi kattaa sekä meno- että tulopuolen. Menojen lisäksi strategia voi kattaa petokset, jotka liittyvät perinteisiin omiin varoihin – tullimaksut ja maksut – ja jopa arvonlisäveroon. Unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään asioissa C-539/09, Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta (tuomio 15.11.2011), C-617/10, Hans Åkerberg Fransson (tuomio 26.2.2013), ja C-105/14, Ivo Taricco ym. (tuomio 8.9.2015), että arvonlisävero kuuluu Euroopan unionin taloudellisiin etuihin, että veronkorotuksia ja syytettyä veropetoksesta – eli toimenpiteitä, joita sovelletaan silloin, kun on annettu virheellisiä tietoja arvonlisäverotuksessa – on pidettävä direktiivin 2006/112/EY 2 artiklan, 250 artiklan 1 kohdan ja 273 artiklan (aiemmin kuudennen direktiivin 2 ja 22 artikla) sekä SEUT-sopimuksen 325 artiklan soveltamisena ja että jäsenvaltioiden velvoitteet määrätä tehokkaita seuraamuksia unionin taloudellisia etuja vahingoittavista petoksista ulottuvat arvonlisäveropetoksiin.

1.2. Kansallinen lainsäädäntö

Kansallista lainsäädäntöä sovelletaan hallinnollisten seuraamusten sekä rikosoikeudellisten menettelyjen ja rangaistusten yhteydessä. Joissain maissa kansallisella lainsäädännöllä perustetaan erityisyksiköitä, joiden tehtävänä on tutkia mahdollisia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia ja/tai asettaa syytteeseen niistä, tai annetaan nämä tehtävät erityisyksiköille (esim. Romaniassa petostentorjuntaosasto DLAF).

2. Kansallisen petostentorjuntastrategian hyödyt

Kansallisen petostentorjuntastrategian päätavoitteena on varmistaa EU:n taloudellisten etujen tehokas ja toimiva suojaaminen. Strategiaa on voitava päivittää jatkuvasti ja joustavasti, jotta mahdolliset uudet kehityssuunnat voidaan sisällyttää toimintasuunnitelmaan tai itse strategiaan. Tämä prosessi tuottaa jäsenvaltioille moninkertaisia hyötyjä.

Kansallisella petostentorjuntastrategialla

- ✓ varmistetaan EU:n taloudellisten etujen tehokas ja toimiva suojaaminen
- ✓ luodaan yhteistyötä talousarvion meno- ja tulopuolen välille
- ✓ vahvistetaan asemaa neuvotella EU:n talousarviosta saatavasta lisärahoituksesta
- ✓ parannetaan sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemistä, havaitsemista ja torjuntaa
- ✓ lisätään epäasiallisesti käytettyjen EU:n talousarviovarojen takaisinperintää
- ✓ luodaan parempi työskentelykehys, jossa EU:n varojen käyttö- ja valvontaprosessiin osallistuvat elimet voivat toimia yhdessä, ja määritetään niiden tehtävät ja vastuualueet entistä täsmällisemmin
- ✓ luodaan ja/tai kehitetään uusia menetelmiä petosten, korruption ja muun unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan ehkäisemistä ja torjuntaa varten
- ✓ edistetään oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määräämistä sovellettavan lainsäädännön mukaisesti

- ✓ luodaan puitteet, joissa annetaan suosituksia tai toteutetaan toimia hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi
- ✓ vastataan tarpeeseen lisätä EU:n taloudellisten etujen suojaamisen avoimuutta
- ✓ parannetaan kansalaisten tiedonsaantia, sillä strategia on julkinen asiakirja
- ✓ luodaan tilaisuus kansallisen järjestelmän oikeudelliseen kehittämiseen sekä yhteistyösopimusten ja toimintatapojen päivittämiseen ja uudistamiseen
- ✓ varmistetaan elinten toimien tehokas koordinointi lainsäädännön, hallinnon ja toiminnan tasolla
- ✓ vahvistetaan yhteistyötä OLAFin kanssa sekä toimivaltaisten EU:n toimielinten, EU:n jäsenvaltioiden ja muiden maiden kanssa.

Kansallinen petostentorjuntastrategia auttaa jäsentämään EU:n talousarviota ja kansallisia talousarvioita vahingoittavien petosten torjuntaa jäsenvaltioissa. Strategia auttaa

- ✓ tunnistamaan järjestelmien heikkouksia, jotka lisäävät petosalttiutta
- ✓ arvioimaan tärkeimpiä petosriskejä
- ✓ suunnittelemaan ja toteuttamaan toimenpiteitä
- ✓ arvioimaan saavutettua edistystä
- ✓ mukauttamaan toimenpiteitä petoksia koskevien muuttuvien suuntauksien ja käytettävissä olevien resurssien mukaisesti
- ✓ varmistamaan kaikkien asianomaisten sidosryhmien osallistumisen petostentorjuntaan erityisesti parantamalla yhteistyötä ja koordinoimalla toimia.

Strategian avulla voidaan myös yhdenmukaistaa petosriskejä koskevia toimenpiteitä koko jäsenvaltiossa, erityisesti jos käytössä on hajautettu hallinnointirakenne.

3. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaprosessin vaiheet

Strategiassa olisi lähtökohtaisesti tarkasteltava petostentorjuntaketjun kaikkia vaiheita:

- ✓ Petosten **ehkäisemistä** olisi painotettava hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisten toiminnassa, jotta voidaan vähentää petosriskejä. Ehkäisemistä on tehostettava tiivistämällä yhteistyötä kaikkien sidosryhmien välillä ja parantamalla kaikkien toimien koordinointia.
- ✓ Petosten **havaitseminen** on keskeisen tärkeää. Kaikkien sidosryhmien sekä hallinto- ja valvontaviranomaisten, myös tarkastus- ja lainvalvontaviranomaisten, on huolehdittava siitä huolellisesti ja ennakoivasti.
- ✓ **Tutkinta- ja syytetoimet** liittyvät läheisesti toisiinsa. Niiden tehokkuus edellyttää henkilöstön erikoistumista, hallinto- ja valvontaviranomaisten kattavaa yhteistyötä ja joustavaa yhteistyötä viranomaisten kesken.
- ✓ **Varojen takaisinperinnän ja seuraamusten** olisi oltava tehokkaita, ja asianomaisten hallinto- ja lainvalvontaviranomaisten olisi seurattava niitä tarkasti.

Kansallisen petostentorjuntastrategian laadinta sisältää seuraavat keskeiset vaiheet:

1. Alustavat toimenpiteet

Tässä vaiheessa yksilöidään oikeudellinen kehys (eli viitteet sekä kansalliseen että EU:n lainsäädäntöön), määritellään strategian laajuus petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan torjuntaa koskevien kansallisten prioriteettien mukaisesti sekä nimetään strategian laadinnasta, täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaava yksikkö ja prosessiin osallistuvat elimet. Lisäksi ilmoitetaan yhteys muihin kansallisiin strategioihin ja politiikkoihin.

2. Valmisteluvaihe

Valmisteluvaihe on prosessissa ratkaiseva vaihe. Se käsittää kaksi päävaihetta eli nykytilanteen analyysin (arvioidaan käytössä olevia petostentorjuntatoimenpiteitä ja niiden taustaa ja määritetään järjestelmän vahvuudet ja heikkoudet) ja petosriskinarvioinnin. Saatujen tulosten avulla määritetään kehitystarpeet ja -kohteet, jotka puolestaan muunnetaan tavoitteiksi ja toimenpiteiksi.

3. Yksityiskohtainen valmistelu

Tässä vaiheessa asetetaan tavoitteet ja niihin liittyvät tulosindikaattorit. Tavoitteet määritellään jäsenvaltioiden tarpeiden mukaisesti, ja niiden avulla hahmotellaan jäsenvaltioiden etenemissuunnitelma ja visio petostentorjunnan alalla. Tavoitteet muunnetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi. Lisäksi kutakin toimenpidettä varten määritellään tulosindikaattoreita, joiden avulla arvioidaan saavutettua edistystä. Tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetään toimintasuunnitelmaan.

4. Toimintasuunnitelma

Toimintasuunnitelmassa määritellään toteutettavat konkreettiset toimet kunkin tavoitteen osalta, niistä vastaava yksikkö, määräaika tai aikataulu niiden toteutukselle sekä tulosindikaattorit. Toimintasuunnitelmaa käytetään strategian täytäntöönpanon seurantavälineenä.

5. Strategian arviointi ja päivittäminen

Strategia on jatkuvasti kehitettävä asiakirja, jota on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä. Väliarvioinnin tai -arviointien jälkeen päätetään, päivitetäänkö petostentorjuntastrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa. Strategiaa päivitetään täytäntöönpanon aikana tapahtuneiden muutosten vuoksi, jotta voidaan varmistaa vastuullisuus ja se, että strategian täytäntöönpanosta vastaava yksikkö voi hyväksyä strategian rakenteen ja muuttaa sitä.

Edellä esitetty prosessin rakenne on täysin ohjeellinen. Jäsenvaltioiden tehtävänä on täsmentää asiakirjaa ottaen huomioon esimerkiksi strategian laajuus, keskeiset tavoitteet, oikeudellinen kehys ja hallinnollinen rakenne.

Liitteenä on vuokaavio, josta saa yleiskuvan koko prosessista: **liite 1 – Kansallisen petostentorjuntastrategian prosessikaavio**. Itse strategian rakenteesta on myös saatavilla yksityiskohtainen malli, ks. **liite 2 – Kansallisen petostentorjuntastrategian rakennemalli**.

II. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadinta

1. Alustavat toimenpiteet

1.1. Strategiasta vastaavan yksikön nimeäminen

Hallitus nimeää erityisyksikön, jäljempänä 'strategiasta vastaava yksikkö', joka laatii kansallisen petostentorjuntastrategian. Yksiköllä olisi oltava

- ✓ laaja yleiskuva yhtäältä EU:n talousarvioon liittyvästä menojen ja tulojen järjestelmästä ja toisaalta petostentorjuntatoimenpiteistä
- ✓ valtuudet käyttää EU:n varoja käyttävien eri ministeriöiden, viranomaisten ja yksiköiden sekä taloudellisesta tutkinnasta ja syytteesen asettamisesta vastaavien ministeriöiden, viranomaisten ja yksiköiden asiaan liittyvää asiantuntemusta.

Strategiasta vastaavan yksikön nimeäminen on ratkaisevan tärkeää erityisesti jäsenvaltioissa, joissa hallintojärjestelmä on hajautettu.

Strategiasta vastaavan yksikön olisi perustettava asiantuntijaryhmä, jolla on asianmukainen asiantuntemus. Tämän monialaisen ryhmän olisi pystyttävä kattamaan osaamisellaan ja tietotaidollaan petostentorjuntaketjun kaikki eri vaiheet. Petostentorjuntaketjun keskeisiä käsiteltäviä näkökohtia ovat petoksia koskeva tietoisuus, petosten ehkäiseminen ja havaitseminen, seuraamukset ja petostentorjunnasta tiedottaminen.

Valmisteluvaihe perustuu jatkuvaan vuoropuheluun kumppanien ja sidosryhmien kanssa erityisesti perustamalla *ad hoc* -työryhmiä tunnistettujen tarpeiden mukaisesti.

Petostentorjunnan koordinoituvirastolla (AFCOS) voi olla keskeinen asema kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnassa ja seurannassa.

1.1.1. AFCOS strategiasta vastaavana yksikkönä

Petostentorjunnan koordinoituviraston nimeäminen kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta vastaavaksi kansalliseksi yksiköksi voi olla monella tapaa hyödyllistä. AFCOS voi keskeisten tehtäviensä mukaisesti tehdä tehokasta yhteistyötä ja vaihtaa tietoja kansallisen strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman valmistelusta, laadinnasta ja hyväksymisestä. Tämä tehtävä auttaisi virastoa hakemaan tukea talousarvion meno- ja tulopuolella toimivilta viranomaisilta, mukaan lukien hallinnoinnista, täytäntöönpanosta, todentamisesta, tarkastuksista, tutkinta- ja syytetoimista sekä seuraamusten määräämisestä vastaavat kansalliset viranomaiset sekä OLAF, Euroopan komissio ja kansainväliset kumppanit unionissa ja maailmanlaajuisesti. Tässä yhteydessä AFCOS voisi

- ✓ järjestää ja koordinoi kansallisen petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman laadintaprosessin
- ✓ arvioida käytössä olevia organisaatorakenteita, toimijoita, toimenpiteitä ja menettelyjä

- ✓ laatia petosriskinarvioinnin ja arvioida perusteellisesti maassa käytössä olevien petostentorjuntatoimenpiteiden nykytilannetta ottaen huomioon petostentorjuntaketjun kaikki neljä vaihetta
- ✓ arvioida sääntöjenvastaisuuksien ja petosten nykytilannetta
- ✓ määrittää strategian soveltamisalan ja laajuuden sekä asettaa strategian valmistelulle alustavan aikataulun
- ✓ huolehtia kokonaissuunnittelusta ja tehtävien jaosta strategian ja toimintasuunnitelman laadinnassa
- ✓ toimia sen poliittisen elimen sihteeristönä tai puheenjohtajana, joka tukee strategian hyväksymistä poliittisella tasolla
- ✓ hyödyntää talousarvion meno- ja tulopuolella toimivien eri viranomaisten ja yksiköiden asiantuntemusta, mukaan lukien oikeusviranomaiset, syyttäjälaitos ja lainvalvontaviranomaiset
- ✓ vastata strategian ja toimintasuunnitelman päivittämisestä
- ✓ jakaa tietoa ja aineistoa osallistujille tai elimille
- ✓ pyytää apua ja tukea kansainvälisiltä kumppaneilta, joita ovat esimerkiksi OLAF ja Euroopan komissio
- ✓ ottaa prosessiin mukaan liittovaltio- tai aluetason viranomaisia
- ✓ lisätä tietoisuutta kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta (ja sisällyttää prosessiin kansalaisyhteiskunnan) ja hyväksymisestä.

ESIMERKKI

Bulgarian petostentorjunnan koordinoituviraston rooli kansallisessa petostentorjuntastrategiassa

Bulgarian AFCOS toimii poliittisen elimen, AFCOS-neuvoston, sihteeristönä. Se vastaa kansallisen petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman laadinnasta ja päivittämisestä ja tiedottaa AFCOS-neuvostolle EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemistä ja torjuntaa kaudella 2014–2020 koskevan kansallisen strategian täytäntöönpanosta.

ESIMERKKI

Latvian petostentorjunnan koordinoituviraston keskeinen yhteensovittamisrooli

Latviassa AFCOS toimii valtiovarainministeriön alaisena. Se koordinoi toimintaa ja laatii yhteisen strategian, joka perustuu sen työryhmän antamiin tietoihin. Viraston jäsenet edustavat työryhmässä kansallista AFCOS-neuvostoa. AFCOS-neuvostossa on kymmenen pysyvää ja kuusi vaihtuvaa asiantuntijajäsentä kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Lisäksi Transparency International -järjestö osallistuu AFCOSin elinten verkostoon ulkoisena kumppanina, joka voi antaa suosituksia kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaan ja osallistua myös AFCOS-neuvoston kokouksiin. Näin ollen maassa on tärkeää olla yhteinen koordinointi- ja täytäntöönpanoelin, joka laatii ja toteuttaa strategian.

1.2. Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaprosessiin osallistuvat viranomaiset

1.2.1. Kansallinen yhteistyö

Kaikkien hallinnoinnista ja toteuttamisesta, todentamisesta, tarkastamisesta, tutkimisesta, syytteeseen asettamisesta ja seuraamuksista vastaavien viranomaisten olisi osallistuttava prosessiin. Näiden sidosryhmien asiantuntemuksen olisi katettava hallinto-, valvonta- ja oikeusjärjestelmä. Seuraavien tahojen edustajien olisi osallistuttava prosessiin aina, kun se on mahdollista:

- hallintoviranomaiset
- välittävät elimet
- todentamisviranomaiset
- tarkastusviranomaiset
- AFCOS
- hallituksen tai parlamentin valvontaviranomaiset
- julkishallinnon tutkinnasta vastaavat viranomaiset
- tutkintaviranomaiset
- yleisen syyttäjän virastot
- tuomioistuimet.

Lisäksi on suositeltavaa ottaa mukaan prosessiin seuraavanlaisia organisaatioita, jotka hoitavat EU-rahoitusta saaviin hankkeisiin suoraan tai välillisesti liittyviä seuranta-, valvonta- tai hallinnointitehtäviä:

- kilpailuviranomaiset
- julkisten hankintojen sovitteluviranomaiset
- veroviranomaiset

- tulliviranomaiset.

Yhteistyötä voidaan luoda myös erilaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Ne voivat osallistua prosessiin ulkoisina kumppaneina, joiden tehtävänä on valvoa prosessia ja ehkäistä petos- ja korruptioriskejä. Nämä järjestöt voivat myös auttaa lisäämään kansalaisten tietoa aiheesta.

Menettelystä vastaavan ryhmän olisi laadittava työohjelma strategian laatimiseksi määräajassa. Ryhmän olisi pyrittävä varmistamaan työlleen täysimittainen poliittinen tuki sekä keskeisten sidosryhmien panos.

1.2.2. Kansainvälinen yhteistyö

Kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaa ja myöhempää hyväksymistä koskevan tehokkaan järjestelmän luominen edellyttää asianmukaista koordinoitua EU:n varojen käyttöön ja valvontaan osallistuvien eri toimijoiden välillä niin kansallisella kuin unioninkin tasolla. Lisäksi on varmistettava vahvat hallinnolliset valmiudet ja asiaa koskeva asiantuntemus, myös kansainvälisesti. Useat jäsenvaltiot ovat onnistuneet lisäämään kaikkien prosessiin osallistuvien henkilöiden ja elinten valmiuksia ja luomaan verkoston, jossa strategian laadintaprosessiin liittyviä kysymyksiä ja näkökohtia voidaan käsitellä, järjestämällä kahdenvälisiä kokouksia, joissa vaihdetaan kokemuksia ja hankitaan siten tarvittavaa asiantuntemusta.

ESIMERKKI

Kansainvälinen esimerkki Bulgarian kahdenvälisistä kokemuksista

Bulgarian AFCOS toteutti teknisen avun ohjelmassa hankkeen, johon saatiin rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Hankkeessa järjestettiin useita petostentorjuntaan liittyviä kansainvälisiä tutkimuksia eri maiden petostentorjunnan koordinoituvirastojen välillä. Bulgarian AFCOS tapasi kahdenvälisesti esimerkiksi Romanian DLAF:n sekä Portugalin, Slovakian ja Kreikan petostentorjunnan koordinoituvirastot. Tutkimuksista kaksi toteutettiin yhdessä sellaisten jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat jo laatineet kansallisen petostentorjuntastrategian ja toimittaneet sen virallisesti komissiolle. Tällaisesta eri maiden kahdenvälisestä yhteistyöstä on todettu olevan vertailun kannalta merkittävää hyötyä kansallisen strategian laadinnassa sekä toimintasuunnitelman laadinnassa ja päivittämisessä.

ESIMERKKI

Kansainvälinen esimerkki Latvian kolmenvälisistä kokemuksista

Latvialla on onnistuneita kokemuksia muiden jäsenvaltioiden (Bulgarian ja Maltan petostentorjunnan koordinoituvirastot) kansainvälisestä avusta maan petostentorjuntastrategian laadinnassa. Hanke toteutettiin kolmenvälisen TAIEX-ohjelman vertaisasiantuntijoiden vierailun ja työpajan muodossa. Tämän kansainvälisen yhteistyön tuloksena laadittiin petostentorjunnan nykytilan analyysi ja annettiin asiaa koskevia suosituksia. Asiantuntijat jakoivat hyviä käytäntöjään ja auttoivat vahvistamaan Latvian petostentorjunnan koordinoituviraston valmiuksia. Hankkeen avulla onnistuttiin myös viemään viesti petostentorjuntastrategian laadinnan tärkeydestä ja tarpeesta korkeimmalle poliittiselle tasolle.

Strategian kattaman ajanjakson osalta on kaksi vaihtoehtoa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona on yhdistää strategia suoraan toimenpideohjelmiin. Seuraava monivuotinen rahoituskehys kattaa kauden 2014–2020. Strategian voimassaoloaika voi olla järkevää yhdistää toimenpideohjelmien kattamaan ajanjaksoon. Tämä tarkoittaisi, että strategian olisi oltava voimassa kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien päättymiseen asti. Tässä vaihtoehdossa on otettava huomioon myös kauden 2007–2013 toimenpideohjelmat, ja tavoitteiden on koskettava myös näitä ohjelmia.

Toisena vaihtoehtona on määritellä kansallisen petostentorjuntastrategian kattama ajanjakso toimintaohjelmien tai monivuotisen rahoituskehysten kattamasta ajanjaksosta riippumatta. Tällöin voidaan ottaa huomioon talousarvion meno- ja tulopuolen erityistarpeet. Strategian, jolla pyritään määrittelemään alan pitkän aikavälin visio, olisi hyvä kuitenkin kattaa vähintään neljän–viiden vuoden pituinen ajanjakso. Jokaisella maalla on silti oma järjestelmänsä ja kansalliset suunnitelmansa, joihin strategian kattama ajanjakso on mukautettava.

1.4. Kansallisen petostentorjuntastrategian poliittinen tuki

Koska prosessiin osallistuu hyvin monia erilaisia tahoja, strategiasta vastaava yksikkö saattaa tarvita hallituksen täysimittaisen poliittisen tuen.

Poliittisen tuen saaminen strategialle on äärimmäisen tärkeää, jotta varmistetaan sen tuloksellinen täytäntöönpano. Asiakirjalle on saatava legitimizeetti, minkä lisäksi sen on oltava prosessiin osallistuvia elimiä sitova. Muutoin asetettujen tavoitteiden saavuttaminen voisi olla vaikeaa. Paras tapa varmistaa poliittinen tuki on laatia kansallinen petostentorjuntastrategia hallituksen asetuksena, mikä antaa strategialle tarvittavan legitimizeetin ja tekee siitä sitovan. Vaihtoehtoisesti on suositeltavaa perustaa poliittinen komitea, joka määrittelee strategialle keskeiset suuntaviivat, varmistaa hallituksen tuen ja hyväksyy tärkeimmät muutokset. Vastaavia komiteoita on perustettu esimerkiksi Slovakiassa ja Bulgariassa, ja niistä on saatu hyviä kokemuksia.

Kansallinen petostentorjuntastrategia sitoo kaikkia prosessiin osallistuvia tahoja. Sen vuoksi jäsenvaltioiden on erittäin suositeltavaa perustaa poliittinen elin, joka varmistaa ensisijaisesti poliittisen tuen petostentorjunnan koordinoitavirastolle ja muille elimille, jotka osallistuvat strategian organisaatioon, koordinointiin, laadintaan, hyväksyntään ja seurantaan.

Jotta kansallinen petostentorjuntastrategia olisi sitova, se on hyväksyttävä esimerkiksi parlamentin tai hallituksen antamana säädöksenä.

Poliittisen elimen tehtävänä on

- ✓ edustaa kaikkia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen osallistuvia elimiä ja hyödyntää niiden asiantuntemusta (tätä varten sillä on oltava organisatorisia tehtäviä)
- ✓ antaa poliittista tukea kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaan ja hyväksymiseen
- ✓ toimia tehokkaasti yhdessä strategian laadinnasta vastaavan kansallisen yksikön kanssa
- ✓ edustaa EU:n varojen käyttöön ja valvontaan osallistuvia tahoja, mahdollisesti myös kansalaisyhteiskuntaa.

ESIMERKKI

Ohjauskomitea Slovakiassa

Vastaavaa vuorovaikutusmallia toteutetaan Slovakiassa, missä on perustettu poliittinen elin, ohjauskomitea, joka vastaa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta Slovakiassa. Ohjauskomitean valtuudet ja vastualueet vahvistetaan säädöksessä, joka on hyväksytty 5 päivänä syyskuuta 2007 annetulla hallituksen päätöslauselmalla nro 748. Ohjauskomitean puheenjohtajana toimii korruption valvonta- ja torjuntaosaston (Slovakian AFCOS) pääjohtaja. Ohjauskomitean tehtävänä on muun muassa valvoa kansallisen strategian täytäntöönpanosta johtuvien tehtävien ja toimenpiteiden toteutusta, tehdä yhteistyötä OLAFin yhteysviranomaisen osaston kanssa, jotta varmistetaan AFCOS-verkoston kumppaneiden koordinointi ja yhteistyö EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi Slovakiassa, sekä perustaa työryhmiä, jotka käsittelevät EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevasta Slovakian velvoitteesta johtuvia erityistehtäviä, ja valvoa työryhmien toimintaa.

ESIMERKKI

Bulgarian AFCOS-neuvosto

EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikkomusten torjunnan koordinaatiosta vastaava AFCOS-neuvosto on poliittinen elin, joka on perustettu 4 päivänä helmikuuta 2003 annetulla ministerineuvoston asetuksella nro 18. AFCOS-neuvosto varmistaa korkealla poliittisella tasolla niiden toimenpiteiden yhtenäisyyden ja täydentävyyden, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat EU:n varoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjumiseksi. Neuvoston puheenjohtajana toimii apulaispääministeri ja sisäministeri, joka toteuttaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää valtion politiikkaa. Neuvoston jäsenet ovat ministereitä, apulaisministereitä, pääjohtajia, valvonta- ja hallintoelinten päälliköitä, jotka vastaavat EU:n varojen ja ohjelmien hallinnoinnista, sekä tulovirastojen, todentamiselinten ja tarkastuselinten johtajia. Jäseniin kuuluvat kaikki, jotka osallistuvat tavalla tai toisella talousarvion meno- ja tulopuolen suojaamiseen rikkomuksilta. Myös oikeusviranomaiset, syyttäjälaitos ja lainvalvontaviranomaiset ovat edustettuina AFCOS-neuvostossa.

AFCOS-neuvosto ehdottaa ministerineuvostolle uutta lainsäädäntöä koskevia hankkeita, strategioita (mukaan lukien kansallinen petostentorjuntastrategia) ja toimintasuunnitelmia, jotka liittyvät EU:n varoja koskevien petosten torjuntaan. Lisäksi se laatii ministerineuvostolle vuotuisen toimintakertomuksen, käsittelee EU:n taloudellisiin etuihin liittyviä kysymyksiä, tekee päätöksiä ja toteuttaa toimenpiteitä, joilla optimoidaan EU:n varojen suojaaminen petoksilta.

Bulgarian AFCOS toimii AFCOS-neuvoston sihteeristönä, varmistaa hyvän yhteistyön elinten välillä ja helpottaa kansallisen petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman laadintaa ja hyväksymistä.

ESIMERKKI

Ranskan kansallinen petostentorjuntakomitea (CNLF)

Kansallinen petostentorjuntakomitea (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) perustettiin petostentorjunnan koordinoinnista ja kansallisen petostentorjuntayksikön perustamisesta 18 päivänä huhtikuuta 2008 annetulla asetuksella. Komitean tehtävänä on ohjata hallituksen politiikkaa, jolla suojellaan petoksilta julkisia varoja, kuten pakollisia veroja ja muita julkishallinnon tuloja tai sosiaalietuuksia. Kansallinen komitea hyväksyy vuosittain kansallisen suunnitelman, jonka alakomiteat panevat täytäntöön.

Komitean puheenjohtajana toimii pääministeri, ja sen jäseniä ovat talousarviosta, työvoimasta, sosiaaliturvasta, terveydestä, oikeuslaitoksesta, puolustuksesta, sisäasioista, maataloudesta ja maahanmuutosta vastaavat ministerit.

Esimerkiksi petostentorjuntaa koskevan vuoden 2015 kansallisen suunnitelman hyväksyi pääministeri kansallisen petostentorjuntakomitean (CNLF) kokouksessa 23. kesäkuuta 2016. Suunnitelma vastasi poliittisia suuntaviivoja, jotka liittyvät julkisten varojen suojeluun petoksilta ja joita hallituksen oli määrä noudattaa vuonna 2015 ja vuoden 2016 alkupuolella kansainvälisellä, kansallisella ja paikallistasolla.

Vuonna 2016 CNLF hyväksyi ensimmäistä kertaa strategisen suunnitelman vuosille 2016–2018 kokouksessaan 14. syyskuuta 2016. Suunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä, jotka koskevat kansallista ja EU:n julkista rahoitusta. Se perustuu keskeisiin strategisiin linjauksiin ja sisältää tulostaulun (tavoitteet, toimenpiteet, vaiheet ja tuotokset), jolla seurataan tarkasti suunnitelman toteutuksen edistymistä CNLF:n tulevilla kokouksilla. Ranskan petostentorjunnan koordinoituvirasto (DNLF) vastaa suunnitelman laadinnasta ja sen täytäntöönpanon arvioinnista yhdessä kaikkien kumppaneiden kanssa.

Suunnitelmassa on viisi strategista linjausta:

- *Mukautetaan valvontaprosessia kansainväliseen liikkuvuuteen.*
- *Optimoidaan digitaalisen tiedon hallinnointi ja turvallisuus.*
- *Vahvistetaan henkilötieto- ja asiakirjapetosten torjuntaa.*
- *Laaditaan riskikartoitus.*
- *Parannetaan tutkintamenetelmiä, seuraamusten tehokkuutta ja varojen takaisinperintää.*

ESIMERKKI

Kansallisen petostentorjuntastrategian poliittinen tuki Romaniassa

Petostentorjuntaosasto DLAF (Romanian AFCOS) on EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten torjunnan kansallinen koordinoitelin Romaniassa. Sen asema vahvistetaan lainsäädännössä. DLAF on myös lakisääteisesti vastuussa kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta ja sen täytäntöönpanon koordinoinnista.

DLAF toimii pääministerin koordinoinnin alaisena, mikä takaa poliittisen tuen kansalliselle petostentorjuntastrategialle. DLAF lähetti pääministerin kansliaan muistion, jossa ilmoitettiin mahdollisuudesta laatia strategia ja sen tarpeesta. Muistiossa pyydettiin hallitukselta tukea, jotta kaikki EU:n varojen hallinnoinnista vastaavat kansalliset viranomaiset saataisiin mukaan prosessiin. Tuki myönnettiin, ja sen seurauksena strategia on määrä hyväksyä hallituksen päätöksellä.

Jos poliittista tukea ei ole varmistettu vielä kansallisen petostentorjuntastrategian laadintavaiheessa, tukea on hyvä kasvattaa vähitellen käymällä vuoropuhelua ja perustelemalla strategian tarvetta. Lisäksi on suositeltavaa hankkia kansainvälistä asiantuntemusta, kuten OLAFin tarjoamaa tukea tai apua muilta jäsenvaltioilta, jotka ovat jo laatineet kansallisen strategian. Näin saaduilla kansainvälisillä suosituksilla voidaan vahvistaa asemaa vuoropuhelussa.

ESIMERKKI

Poliittisen tuen saaminen Latviassa

Latviassa laaditaan parhaillaan AFCOSin petostentorjuntastrategiaa. Prosessissa on tehty tuloksellista kansainvälistä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa, ja kansainvälisten asiantuntijoiden suosituksia on käytetty perusteena poliittisen hyväksynnän saamiselle. Tämän tuloksena AFCOSin petostentorjuntastrategia on määrä hyväksyä ministeristössä, ja se sitoo oikeudellisesti kaikkia elimiä, jotka osallistuvat AFCOS-verkoston.

Vuoropuhelua on syytä jatkaa ylimmän johdon ja kansalaisten kanssa myös sen jälkeen, kun strategia on virallisesti hyväksytty.

1.5. Viestintä ja kansalaisten tietoisuuden parantaminen

Strategiasta vastaava yksikkö huolehtii myös strategiasta tiedottamisesta. Yksi tehokkaimmista keinoista ehkäistä sääntöjenvastaisuuksia, petoksia ja korruptiota on laatia yhteiskunnalle kohdistettu viestintä- tai tiedotusstrategia. Kansallista petostentorjuntastrategiaa koskevassa viestintästrategiassa olisi esitettävä konkreettisia keinoja tiedottaa kansalaisille strategian tavoitteista ja selittää julkisen sektorin toimijoille

laajemmin niiden velvoitteista, jotka liittyvät taloudellisten etujen suojaamiseen. Näin voidaan korostaa nykyisille ja tuleville tuensaajille kansallista sitoutumista, joka liittyy kansallisen ja EU:n talousarvion suojaamiseen.

ESIMERKKI

Petostentorjunnan tiedotuskampanja Maltan kouluissa

Maltan kouluissa järjestettiin petostentorjunnan tiedotuskampanja, joka kohdistettiin 14–16-vuotiaisiin oppilaisiin. Kampanja järjestettiin yhteistyössä koulutus- ja työllisyysministeriön kanssa. Koulutuksen laatu- ja standardiosasto (DQSE) tiedotti aloitteesta liiketoiminta- ja kirjanpitoalan opettajille valtion ja kirkon oppilaitoksissa sekä yksityisen sektorin oppilaitoksissa. Oppilaita kannustettiin osallistumaan petostentorjuntaa käsittelevään tietokilpailuun verkossa, mistä jaettiin palkinto. Tietokilpailu oli osa petosten ja korruption vastaista tiedotuskampanjaa, joka tarjosi tilaisuuden keskustella oppilaiden kanssa tästä yhä arkaluonteisemmasta eettisestä kysymyksestä.

Hajautetussa hallintojärjestelmässä olisi hyvän käytännön mukaista perustaa vastavuoroinen ja integroitu viestintästrategia kaikkien niiden yksiköiden välille, jotka osallistuvat kansallisen petostentorjuntastrategian täytäntöönpanoon. Lisäksi on harkittava erilaisten sivujärjestöjen (kuten kansalaisjärjestöjen) osallistumista, sillä joissain maissa se saattaa lujittaa kansalaisilta saatua tukea.

ESIMERKKI

Strategisen viestinnän kehittäminen Latviassa

Latvian petostentorjunnan koordinoituvirastolla on hajautettu hallintojärjestelmä. Petostentorjuntastrategia sitoo oikeudellisesti kaikkia AFCOS-verkoston kuuluvia yksiköitä. Näin ollen strategian laadinnan yhteydessä on tarkoitus perustaa myös AFCOSin tiedottajien kansallinen verkosto.

Suunnitellun verkoston toimintaperiaate on sama kuin OLAFin petostentorjunnan tiedotusverkoston (OAFCN). Kaikkien elinten tiedottajien on sovittava strategiasta ja toimista, joita tietyn ajanjakson aikana toteutetaan. Niiden on päästävä yksimielisyyteen myös varsinaisesta suunnitelmasta, jonka mukaisesti kansalaisille tiedotetaan petosten ja korruption torjuntaan liittyvistä asioista. Koordinoinnista vastaa edelleen pääasiassa Latvian petostentorjunnan koordinoituvirasto.

2. Valmisteluvaihe

Valmisteluvaihe on kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnassa ratkaisevan tärkeä vaihe, joka olisi toteutettava huolellisesti. Tähän prosessin tärkeään osaan olisi

käytettävä riittävästi aikaa ja resursseja. Valmisteluvaiheessa tavoitteena on saada täydellinen yleiskuva siitä, miten kaikki talousarvion meno- ja tulopuolen sidosryhmät käsittelevät petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia. Yleiskuvaa käytetään päätöksenteon lähtökohtana, kun asetetaan tavoitteet, määritellään indikaattorit ja laaditaan toimintasuunnitelma.

Valmisteluvaihe käsittää seuraavat kaksi vaihetta:

- nykytilanteen analyysi, jossa arvioidaan kansallisten järjestelmien ja petostentorjuntatoimenpiteiden vahvuuksia ja heikkouksia
- petosriskinarviointi.

Vaihe toteutetaan 1) arvioimalla käytössä olevia organisaatorakenteita, toimijoita, toimenpiteitä ja menettelyjä sekä 2) toteuttamalla petosriskinarviointi. Jos näissä vaiheissa havaitaan heikkouksia, niiden korjaaminen olisi otettava huomioon laadintavaiheen aikana määritetyissä tavoitteissa, jotka lisätään myöhemmin toimintasuunnitelmaan.

2.1. Petostentorjunnan nykytilanne

Tilanteen määrittämiseksi on arvioitava seuraavien osa-alueiden vahvuuksia ja heikkouksia sekä vaikutuksia kussakin petostentorjuntaketjun neljässä vaiheessa (ehkäiseminen, havaitseminen, tutkinta- ja syytetoimet, varojen takaisinperintä ja seuraamukset):

- lainsäädäntö
- organisaatio (esim. kansallinen (keskitetty tai hajautettu) vai paikallinen, onko koordinaattoria, petostentorjunnan koordinoituviraston rooli)
- hallinnointi ja toimijat
- menettelyt (myös nykyinen valvonta)
- keinot ja resurssit (henkilöresurssit ja sopivat välineet, kuten tietotekniikka, asiakirjat, ohjeet, koulutus ja viestintä)
- toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö kansallisella tasolla (kokemusten vaihto ja yhteistyö tietyissä tapauksissa)
- yhteistyö EU:n tasolla (komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa).

Tässä vaiheessa on myös tärkeää tunnistaa määriteltyjen vahvuuksien ja heikkouksien taustalla olevat syyt, mikä helpottaa ratkaisujen löytämistä. Syitä on etsittävä oikeudellisesta, institutionaalisesta, taloudellisesta, sosiaalisesta ja poliittisesta ympäristöstä.

Nykytilanteen arvioinnin helpottamiseksi COCOLAFin petostentorjuntaryhmä laati vuonna 2015 käytännön ohjeasiakirjan. ”Käytännön toimenpiteet kansallisen petostentorjuntastrategian laatimiseksi”⁸ sisältää työkalun (xls-tiedoston), jota voidaan käyttää arvioinnin suorittamiseen. Valmisteluasiakirjassa esitetään jäsenvaltioille laaja vaikkakin viitteellinen luettelo tekijöistä, jotka olisi otettava huomioon petostentorjuntaketjun kunkin vaiheen yhteydessä. Lisäksi asiakirja voi toimia esimerkkinä siitä, miten tavoitteet voidaan jäsenillä ja liittää suoraan arviointivaiheen tuloksiin.

⁸ Viite: Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

ESIMERKKI

Taustalla olevien syiden määrittäminen Maltassa

Sääntöjenvastaisuudet, petokset ja korruptio johtuvat puutteista, joita on sekä julkisen sektorin toimintaa sääntelevissä virallisissa säännöissä (pääasiassa lainsäädännössä) että epävirallisissa säännöissä (arvojärjestelmissä, eettisissä normeissa ja moraalissäännöissä). Tärkeimmät taustalla olevat syyt ovat seuraavat:

- ◆ *markkinahäiriöt*
- ◆ *julkishallinnon epäasianmukaiset sääntelytehtävät*
- ◆ *epäasianmukainen lainsäädäntö*
- ◆ *virallisten sääntöjen vaikutuksiltaan riittämätön ja tehoton täytäntöönpano*
- ◆ *täytäntöönpanon valvonnan ja ulkoisen valvonnan puute*
- ◆ *valvonnan ja seurannan, erityisesti sisäisen valvonnan, puute*
- ◆ *kulttuurin, eettisten normien, moraalissäntöjen ja yhteiskunnan arvojärjestelmien asettamat alhaiset vaatimukset.*

Arviointia varten on hankittava tarvittavia tietoja

- ✓ keräämällä ja analysoimalla asiakirjoja, raportteja ja tietoja (esim. lainsäädäntö, yksiköiden valmisteluasiakirjat, menettelyt, menetelmät ja ohjeet)
- ✓ käyttämällä verkkokyselyitä ja kyselytutkimuksia, ottamalla suoraan yhteyttä sidosryhmiin, tekemällä haastatteluja (henkilökohtaisesti, puhelimitse, Skypen tai vastaavan välityksellä) ja keskustelemalla asiantuntijoiden ja työryhmien kanssa.

Useiden eri tietolähteiden käyttäminen helpottaa tulosten oikeaksi osoittamista.

2.1.1. Petosten ehkäiseminen

Petosten ehkäiseminen on ratkaisevan tärkeää petostentorjunnan kannalta. On helpompaa ja kustannustehokkaampaa estää petoksia kuin korjata tilanne jälkikäteen. Jäsenvaltioiden olisi sitouduttava täysin petostentorjunnan kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Vakaa ja tehokkaasti toteutettu hallinto- ja valvontajärjestelmä on välttämätön, sillä sen avulla voidaan pienentää petosriskiä huomattavasti, vaikka riskiä ei voida poistaa kokonaan.

Ehkäisevien toimenpiteiden ja menetelmien tarkastelussa olisi

- ✓ arvioitava nykyisten ehkäisevien toimenpiteiden ja menetelmien tehokkuutta
- ✓ tehtävä ehdotuksia nykyisten toimenpiteiden oikaisemisesta, mukauttamisesta tai lopettamisesta taikka uusien toimenpiteiden luomisesta
- ✓ arvioitava aiempaa tarkemmin jäsenvaltioiden työntekijöiden yleistä tietoisuutta ja eettisten normien tasoa EU:n varoihin vaikuttavien petosten alalla.

Ehkäisevät toimenpiteet perustuvat laajoihin hallinnollisiin valmiuksiin, jotka kattavat muun muassa seuraavat:

- ✓ lainsäädännön aukottomuus on arvioitu petosten osalta (erityisesti porsaanreikien tukkiminen)⁹
- ✓ avoimuuspolitiikka, jonka tukena on laaja viestintäpolitiikka – yleisen tietoisuuden lisääminen
- ✓ vahva sisäisen valvonnan järjestelmä
- ✓ EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen osallistuvien työntekijöiden keskuudessa vallitsevat eettiset normit (pystyvätkö tarkkailijat havaitsemaan selkeän osoituksen siitä, että työntekijät pyrkivät noudattamaan tiukkoja eettisiä normeja; onko käytössä yhtenäinen ja selkeä asiakirja, kuten toimintasäännöt, jossa käsitellään eturistiriitoja)
- ✓ vahva henkilöstöpolitiikka; sopiva tasapaino henkilöstön vaihtuvuuden (kokeneen henkilöstön säilyttämiseksi) ja pakollisen liikkuvuuden (muun muassa eturistiriitoihin liittyvien riskien vähentämiseksi) välillä
- ✓ jäsenelty, käytännöllinen ja kohdennettu petosriskien hallinta
- ✓ petostentorjuntakoulutusta koskeva strategia
- ✓ tiivis yhteistyö elinten välillä sekä kansallisella että EU:n tasolla.

ESIMERKKI

Viranomaisten välinen yhteistyö Kroatiassa

Hallintomenettelylain mukaan kaikkien viranomaisten on vaihdettava tietoja ja autettava toisiaan tehtäviensä hoitamisessa. Lisäksi kaksi tai useampia viranomaiselimiä voi tehdä hallinnollista yhteistyötä koskevan sopimuksen. Sopimuksessa esitetään yksityiskohtaisesti tietojenvaihtoa koskevat säännöt, eli tietojen toimittamisen määräajat, vaihdettavien tietojen tyyppi, mahdolliset seuraamukset, jos viranomainen kieltäytyy toimittamasta tietoja, ja tietojen toimitustapa, kuten paperituloste tai sähköpostiviesti.*

** Viranomaisten välistä tietojen jakamista koskeva säännös sisältyy hallintomenettelylain 26 §:ään (OG 47/09).*

2.1.1.1. Lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta

On vaikea löytää lainsäädäntöä, joka olisi täysin aukoton petosten osalta, mutta jäsenvaltiot pyrkivät jatkuvasti parantamaan petosten vastaisia säännöksiään, jotta mahdollisuudet petosten tekemiseen vähenevät. Sen vuoksi olisi ensimmäiseksi varmistettava, että sekä voimassa olevan että valmisteilla olevan lainsäädännön aukottomuus arvioidaan petosten osalta. Tätä varten on selvitettävä, miten lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä. Aiheesta on saatavilla useita tietolähteitä:

⁹ Ks. petostentorjunnasta 28. kesäkuuta 2000 annettu komission tiedonanto KOM(2000) 358 lopullinen, kohta 1.1: ”Tehokas ja jatkuva yleisen edun ja julkisten varojen turvaaminen edellyttää selkeää lainsäädäntöä, jota on helppo soveltaa ja joka edistää varainhoidon moitteettomuutta sekä yhteisöpolitiikkojen valvonnan tehokkuutta. Lainsäädännöllä on oltava mahdollisimman suuri pelotevaikutus.”

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_fi.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- paremmasta säädöskäytännöstä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista sekä järkevästä sääntelystä 14. syyskuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (2011/2029(INI))
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure*, tutkimushankkeen 1999/FAL/140 loppuraportti, 2001. Hankkeen rahoittajina toimivat EU:n Falcone-ohjelma ja Max Planck -instituutti.

Lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta voidaan varmistaa esimerkiksi nimetyn viranomaisen tai tutkijoiden toimesta tai ulkoistetussa hankkeessa, jota koordinoi tarvittaessa kansallinen petostentorjunnan koordinoituvirasto.

Tehtävän tarkoituksena on

- ✓ paljastaa voimassa olevien ja/tai valmisteilla olevien säännösten epätoivottuja seurauksia, jotka liittyvät erityisesti petokset mahdollistaviin lainsäädännön aukkoihin
- ✓ määrittää, mitä riskejä aiheutuu sellaisen lainsäädännön säännöksistä tai sanamuodosta, joiden aukottomuutta petosten osalta ei ole arvioitu
- ✓ ehdottaa lainsäädäntöön muutoksia, jotta poistetaan olemassa olevat tai mahdolliset riskit, ehkäistään uusien riskien syntymistä ja poistetaan mahdollisuudet petosten tekemiseen.

ESIMERKKI

Lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta Slovakiassa

EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevaan Slovakian kansalliseen strategiaan on liitetty toimintasuunnitelma, jolla arvioidaan lainsäädännön aukottomuus petosten osalta. OLAFin yhteysviranomaisen vastaa toimenpiteeseen liittyvien tehtävien koordinoinnista. Kansallisen lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta on yksi tehtävistä, jotka määritellään Slovakian kansalliseen strategiaan liittyvässä toimintasuunnitelmassa.

Petostentorjuntaa koskevien EU:n asiakirjojen ja muiden aiheeseen liittyvien tutkimusaineistojen tarkastelun jälkeen yhteysviranomaisen esitti 19 osa-aluetta, joilla katsottiin olevan mahdollisia petosriskejä. Seuraavat kuusi osa-aluetta valittiin tarkempaan käsittelyyn: eturistiriidat, päällekkäinen rahoitus, varojen takaisinperinnän vaikuttavuus ja tehokkuus, seuraamusten ja rangaistusten vaikuttavuus sekä EU:n talousarviosta rahoitettujen hankkeiden hallinnoinnin, valvonnan ja valinnan tehokkuus.

** Viranomaisten välistä tietojen jakamista koskeva säännös sisältyy hallintomenettelylain 26 §:ään (OG 47/09).*

Asiantuntijat valitsevat yhden tai useamman osa-alueen oman osaamisensa mukaan. Siten jokainen asiantuntija voi hyödyntää täysimääräisesti asiantuntemustaan arvioidessaan erikoisalansa kannalta olennaisen lainsäädännön aukottomuutta petosten osalta (*fraud-*

proofing). Aukottomuutta voidaan arvioida voimassa olevan ja ehdotetun tai valmisteilla olevan lainsäädännön lisäksi myös muiden vaikutukseltaan sitovien keskeisten asiakirjojen osalta.

Asiantuntijat sopivat yleisestä menettelystä, joka jaetaan vaiheisiin. Jokaisen vaiheen osalta ilmoitetaan sen tarkoitus ja tavoite, vastuuhenkilö(t), määräajat ja toiminnan kuvaus.

Ensimmäisessä vaiheessa voidaan esimerkiksi kuvata todellisia tilanteita, joiden katsotaan aiheuttavan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvän riskin valituilla oikeudellisilla alueilla. Asiantuntijat sopivat keskenään, ketkä asiantuntijat tai mitkä elimet vastaavat valittujen säädösten tai asiakirjojen aukottomuuden arvioimisesta. Tarvittavien tietojen saamiseksi käytetään esimerkiksi seuraavia tietolähteitä: voimassa oleva ja ehdotettu lainsäädäntö, tuomioistuimen päätökset, oikeudelliset analyysit, tarkastuskertomusten lausunnot, eri aloilla toteutettujen petosriskianalyyysien tulokset, joukkoviestimet, konferenssit ja kansalaisjärjestöt.

Toisessa vaiheessa voidaan valita lainsäädäntö, jonka aukottomuutta arvioidaan. Asiantuntijat esittävät luettelon asianomaisista säädöksistä tai asiakirjoista.

Kolmannessa vaiheessa voidaan tunnistaa heikkoudet ja aukot tarkasteltavassa lainsäädännössä. Alustaviin tietoihin sisältyvät asiakirjan nimi, tarkastellun säännöksen (tai säännösten) sanamuoto, kuvaus siitä, miten lainsäädäntö ja/tai yksittäinen säännös vastaa tiettyyn tilanteeseen, lainsäädännön heikkouksien ja aukkojen täsmällinen tunnistaminen ja arviointi, oikeudellisten esteiden määrittäminen ja ehdotus siitä, miten esteet poistetaan.

Neljännessä vaiheessa tehdään päätelmiä ja annetaan suosituksia. Asiantuntijat tekevät yhteenvedon havainnoista ja tuloksista ja laativat kertomuksia omalla vastuualueellaan. Sen jälkeen nämä kertomukset, arvioinnit ja analyysit kootaan tiivistetysti yhteen kertomukseen. Lopullisessa kertomuksessa voidaan antaa tarkasteltujen säännösten sanamuotoa koskevia suosituksia.

Tiivistelmäkertomus toimitetaan kommentoitavaksi kaikille työryhmän jäsenille. Olennaiset ja hyödylliset huomautukset ja ehdotukset olisi sisällytettävä tiivistelmäkertomukseen. Tarkistettu tiivistelmäkertomus toimitetaan AFCOS-verkoston ohjauselimelle hyväksyttäväksi ja sen jälkeen hallitukselle.

Poliittisen tuen saamiseksi ja asian edistämiseksi on hyödyllistä, jos hallitus päättää, että kansallisen lainsäädännön aukottomuutta on arvioitava petosten osalta. Lainsäädännön aukottomuuden arviointia petosten osalta koskeva lauseke olisi kytkettävä oikeussääntöihin. Lainsäädäntötyössä on asianmukaista varmistaa säännöllisin väliajoin vireillä tai valmisteilla olevan lainsäädännön aukottomuuden arviointi petosten osalta. Lisäksi prosessissa on hyödyllistä käyttää kansalaisjärjestöjen asiantuntijoita ja tutkijoiden asiantuntemusta.

2.1.2. Petosten havaitseminen

Jäsenvaltioiden olisi määrätietoisesti pyrittävä havaitsemaan sääntöjenvastaisuuksia ja käynnistämään tarvittavia oikaisu- ja seuraamusmenettelyjä. Tässä yhteydessä on ratkaisevan tärkeää, että kansalliset viranomaiset käyttävät ja hyödyntävät täysimääräisesti kaikkia sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseen saatavilla olevia keinoja ja resursseja. Havaitsemista koskevien toimenpiteiden ja menetelmien tarkastelussa voidaan

- ✓ kartoittaa nykyiset sisäiset ja ulkoiset valvontajärjestelmät
- ✓ tarkistaa väärinkäytösten paljastamismenettelyn olemassaolo ja tehokkuus
- ✓ varmentaa, kulkeeko tieto oikeita kanavia pitkin ja tehokkaasti petosepäilyn havaitsemisen jälkeen
- ✓ selvittää sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ilmoitusjärjestelmä kansallisella ja EU:n tasolla ja tarkistaa, tunteeeko henkilöstö järjestelmän mukaiset menettelyt
- ✓ nimetä raporttien laadunvalvonnasta vastaava taho (AFCOS vai muu yksikkö).

Havaitsemista koskevat toimenpiteet perustuvat laajoihin hallinnollisiin valmiuksiin, jotka kattavat muun muassa seuraavat:

- ✓ asianmukaiset ja selkeät menettelyt havaittujen petosepäilyjen käsittelemiseksi ja sen varmistaminen, että tiedot välitetään nopeasti ja asianmukaisesti asianomaisille viranomaisille
- ✓ selkeät ja suojelevat väärinkäytösten paljastamiskäytännöt
- ✓ henkilöstölle tarkoitetut havaitsemisvälineet
- ✓ koulutus
- ✓ asianmukainen ja tehokas ilmoitusjärjestelmä (esim. IMS).

2.1.3. Tutkinta- ja syytetoimet

Tutkimiseen ja syytteeseen asettamiseen liittyvien toimenpiteiden ja menetelmien tarkastelussa olisi keskityttävä petoksiin, korruptioon ja muuhun EU:n taloudellisia etuja vahingoittavaan laittomaan toimintaan. Tarkastelu käsittää

- ✓ hallinnollisiin tutkimuksiin ja/tai rikostutkintaan ja/tai syytteeseen asettamiseen liittyvien oikeussääntöjen, organisatoristen sääntöjen ja menettelymääräysten arvioinnin
- ✓ prosessiin osallistuvien viranomaisten välisen tiedonkulun tai tietojenvaihdon sujuvuuden ja laadun arvioinnin.

Tutkimiseen ja syytteeseen asettamiseen liittyvät toimenpiteet perustuvat laajoihin hallinnollisiin valmiuksiin, jotka kattavat muun muassa seuraavat:

- ✓ selkeät ja tehokkaat säännöt hallinto- ja oikeusviranomaisten välisestä tiedonkulusta tai tietojenvaihdosta
- ✓ hallinto- ja oikeusviranomaisten vankka ja asianmukainen yhteistyö
- ✓ EU:n talousarvion meno- ja tulopuoleen erikoistuneet tutkijat ja syyttäjät
- ✓ jatkuva koulutus alalla.

2.1.4. Varojen takaisinperintä ja seuraamukset

SEUT-sopimuksen 325 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä petoksista, korruptiosta ja muusta EU:n taloudellisia etuja vahingoittavasta laittomasta toiminnasta yhtä tiukkoja seuraamuksia, kuin ne määräävät kansallisia etuja vahingoittavista toimista. Keskeinen pelote mahdollisille petoksentehtäjille on seuraamusten täytäntöönpano ja näkyvyys.

Tilanteen korjaamiseen liittyvien toimenpiteiden ja menetelmien tarkastelussa on

- ✓ arvioitava hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia oikeussääntöjä, organisatorisia sääntöjä ja menettelymääräyksiä
- ✓ arvioitava seuraamusten pelotevaikutusta.

Korjaavat toimenpiteet perustuvat laajoihin hallinnollisiin valmiuksiin, jotka kattavat muun muassa seuraavat:

- ✓ yksinkertaisiin sääntöjenvastaisuuksiin sovellettavia rahoitusoikaisuja pidemmälle menevien tehokkaiden, varoittavien ja oikeasuhteisten hallinnollisten seuraamusten ja/tai tuomioistuimen antamien rangaistusten järjestelmä
- ✓ selkeästi nimetyt viranomaiset, jotka seuraavat seuraamusten täytäntöönpanoa ja määritelyjen velvoitteiden noudattamista sekä varmistavat seuraamusten tehokkaan soveltamisen
- ✓ tehokas ja vaikuttava järjestelmä varojen perimiseksi takaisin
- ✓ tilastollinen seuranta
- ✓ koulutus, seminaarit, käytännön oppaat ja käsikirjat.

2.2. Petosriskinarviointi

Suunniteltaessa petosriskinarviointia koskevia menetelmiä kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaa varten olisi pidettävä mielessä petosriskin hallintaa koskeva tavoite. Petosriskinarvioinnin tarkoituksena on helpottaa ennakoivien ja oikeasuhteisten petostentorjuntatoimenpiteiden suunnittelua ja toteutusta kustannustehokkaasti.

Tämä edellyttää muun muassa strategian kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamista. On löydettävä sopiva tasapaino toiminnan tasolla tehtävän, kaikki prosessit ja menettelyt kattavan hyvin yksityiskohtaisen petosriskinarvioinnin ja kokonaisvaltaisemman lähestymistavan välillä. Ensin mainittu riskinarviointi sopisi alueellisen tai alakohtaisen strategian laadintaan, kun taas viimeksi mainittua lähestymistapaa olisi käytettävä kansallisten tavoitteiden määrittelyyn.

Petosriskinarvioinnin suorittaminen voi vaihdella eri jäsenvaltioissa seuraavista tekijöistä riippuen:

- maan koko
- hallinnon hajauttamisen aste
- EU:n varojen hallinnoinnista vastaavien organisaatioiden tyyppi
- hallintorakenne ja/tai oikeusjärjestelmä
- maan sääntelykehys.

Hallintoviranomaisten on suoritettava petosriskinarviointi uuden monivuotisen rahoituskehysten ja ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 puitteissa. Ne voivat käyttää petosriskinarviointia sekä tehokkaita ja oikeasuhteisia

petostentorjuntatoimenpiteitä koskevaa ohjeasiakirjaa¹⁰, jonka komissio on laatinut ohjelmakautta 2014–2020 varten, tai muuta menetelmää.

ESIMERKKI

Petosriskin arviointivälineen käyttö Kreikassa

Toimenpideohjelman ”Kilpailukyky ja liiketoiminta 2007–2013” hallintoviranomainen perusti vuonna 2014 petosriskin arviointivälineen (EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014). Hallintoviranomainen käytti välinettä aikaisempien hallinto- ja valvontajärjestelmien (ΣΔΕ) valvontaan ja vuosien 2014–2020 sääntelykehyksessä vaadittuun nimeämismenettelyyn.

Edellä mainitun menettelyn mukaisesti jokainen hallintoviranomainen on nimennyt petosasioihin erikoistuneen asiantuntijan ja perustanut petosriskinarviointiryhmän. Kaikkien hallintoviranomaisten (ΔΑ) asiantuntijat osallistuvat sisäiseen yhteistyöverkostoon, joka toteuttaa rakennetoimiin liittyvien petosten vastaisen strategian. Verkostoa koordinoi toimielimiä tukeva erikoisyksikkö (ΕΥΘΥ).

Sisäinen yhteistyöverkosto otti nimettyjen asiantuntijoiden yhteistyön avulla käyttöön EU:n välineen ja optimoi sen käyttöä, jotta siinä voitaisiin ottaa huomioon kaikki käytössä olevat valvontatoimenpiteet, jotka Kreikka sisällytti valvontajärjestelmän (ΣΔΕ) manuaalisiin menettelyihin kaudella 2014–2020. Tämä esimerkki osoittaa, miten EU:n petosriskin arviointiväline voi auttaa täyttämään edellä mainitun sääntelyn vaatimukset sekä ehkäisemään ja torjumaan petoksia rakennetoimien alalla.

Valitusta menetelmästä riippumatta petosriskinarviointi olisi suoritettava huolellisesti, jotta voidaan varmistaa, että kaikki liiketoiminta-alueet, alakohtaiset rahastot ja rahoitusvälineet (julkiset hankinnat, avustukset, tekninen apu) otetaan mukaan tarkasteluun. Petosriskinarvioinnin mahdollinen mallirakenne esitetään **liitteessä 3 – Petosriskinarvioinnin mahdollinen rakenne ja sisältö**.

Petosriskinarvioinnin tarkoituksena on kattava riskien hallinta, jotta hallintoviranomainen voi säilyttää riskin hyväksyttävällä tasolla mahdollisimman vähäisin kustannuksin.

Riskinarvioinnin suorittavat hallintoviranomainen, (mahdolliset) välittävät elimet, todentamisviranomainen, tarkastusviranomainen ja petostentorjunnan koordinoituvirasto (AFCOS).

Kunkin viranomaisen alaisuuteen on perustettava petosriskinarviointiryhmä, joka helpottaa ja koordinoi petosriskin arviointimenettelyä kyseisessä elimessä. On suositeltavaa, että kunkin elimen riskinarvioinnin koordinoinnista vastaavat riskinhallintajohtajat, joilla on käsitys riskinarvioinnin menetelmistä ja käsitteistä. Varsinaisen arvioinnin toteuttaa kuitenkin

¹⁰ EGESIF 14-0021-00, 16. kesäkuuta 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

seuraavista prosesseista vastaavien osastojen henkilöstö: ohjelmien hallinnointi (toimenpiteiden tai hankkeiden valinta), sopimukset, varmentaminen, maksuvaltuutus, julkiset hankinnat, täytäntöönpanon seuranta (asiakirjojen tarkastus ja tarkastukset paikan päällä), sisäinen tarkastus sekä sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskeva valvonta. Nämä osastot tietävät itse parhaiten, mitkä riskit uhkaavat niiden prosesseja.

Ennen petosriskinarvioinnin aloittamista osallistujille on annettava riittävästi ohjeistusta ja koulutusta, jotta varmistetaan menetelmien asianmukainen käyttö.

Strategiasta vastaava yksikkö (joka voi olla AFCOS) koordinoi ja ohjaa koko riskinarviointiprosessia ja kokoaa hallintoviranomaisten kaikki tuotokset, mukaan lukien sen oman petosriskinarvioinnin. Arvioinnin tuloksia olisi käytettävä lähtökohtana kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnassa. Hallinto- ja valvontaviranomaisten kanssa voidaan järjestää tilapäisiä työpajoja, joissa arvioidaan ja mukautetaan työn yhdistettyjä tuloksia. Tällä tasolla olisi keskusteltava petosriskien priorisoinnista.

Petosriskinarviointia **ei kannata ulkoistaa**, koska se edellyttää käytössä olevan hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä ohjelmien tuensaajien hyvää tuntemusta.

Lisäksi suositellaan, etteivät tarkastusviranomaiset ole suoraan mukana päätettäessä riskinarvioinnista, sillä ne voivat osallistua koko prosessin tarkastukseen. Niitä voidaan kuitenkin pyytää osallistumaan arviointiprosessiin neuvonantajina tai tarkkailijoina.

Riskinarviointiprosessi on dokumentoitava huolellisesti.

Petosriskinarviointi olisi suoritettava vuosittain. Tarvittaessa tätä ajanjaksoa voidaan lyhentää tai pidentää (kahteen vuoteen) ottaen huomioon riskien kehittyminen koko organisaatiossa.

Prosessin päätteeksi laadittujen päätelmien perusteella olisi tehtävä säännöllisiä arviointeja ja päivityksiä.

2.2.1. Petosriskinarvioinnin teoriapohja

Petosriskinarvioinnin ja tavanomaisen riskinarvioinnin välillä on eroja:

- ✓ Tavanomaisessa riskinarvioinnissa tarkastellaan tapahtumia, joita voi esiintyä (ulkoisessa tai sisäisessä) ympäristössä, sekä näiden tapahtumien mahdollista kielteistä vaikutusta (organisaation) tavoitteiden saavuttamiseen, jos tapahtumia ehkäisevät hallintatoimet ovat tehottomia. Näin ollen tavanomainen riskinarviointi keskittyy tavoitteiden saavuttamiseen ja liittyy käytössä olevaan petostentorjuntajärjestelmään (hallintoviranomaiset ja elimet, jotka osallistuvat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen).

Esimerkki: Tietyn hankkeen tarjousasiakirjojen valmistelu ja julkaisu viivästyvät hankintahenkilöstön suuren työmäärän tai tarvittavien taitojen puutteen vuoksi. Tämä voi viivästyttää hankintaprosessia ja toimintojen suorittamista ja siten myös sopimusten tekemistä. Vakavat viipeet voivat johtaa hankkeiden peruuttamiseen ja varojen menettämiseen.

- ✓ Petosriskinarvioinnissa pyritään erityisesti havaitsemaan tapahtumat tai olosuhteet, jotka voivat viitata sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintymistä edistävien kannustimien tai paineiden olemassaoloon, ja tilanteet, jotka voivat johtaa

sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintymiseen. Arviointi voi perustua seuraaviin näkökohtiin:

- tosiasiallisesti esiintyneet sääntöjenvastaisuudet ja petokset (aikaisemmat tiedot)
 - enteellinen käyttäytyminen
 - tilaisuudet syllistyä petokseen.
- ✓ Petosriskinarvioinnissa painotetaan siten enemmän inhimillistä tekijää. Tätä kuvataan petosten osatekijöitä ilmentävällä kolmiolla (*fraud triangle*) tai vinoneliöllä (*fraud diamond*). Petosriskejä yksilöitäessä olisi pidettävä mielessä, että petostentekijät toteuttavat aikeensa, jos seuraavat tekijät ovat olemassa¹¹:
- Tilaisuus: Petoksenteikijä on oikeassa paikassa ja oikeissa olosuhteissa toimiakseen, alan menettelyt eivät ole selkeät tai niitä on helppo kiertää. Esimerkki: Palvelujen, tavaroiden tai urakoiden kustannusten arviointimenettelyt ja tarjousmenettelyt ovat yleisluonteisia ja sallivia. Hintoja voidaan sen vuoksi helposti liioitella, ja toimittajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella voidaan saada tietty prosenttiosuus sopimuksen arvosta (yhteisrahoituksen prosenttiosuus).
 - Motivaatio: Petoksenteikijällä on motivaatio tai kannustin syllistyä petokseen. Hänellä on ongelmia työpaikalla esimiestensä kanssa tai asemansa suhteen taikka perhe-elämässään tai hän on taloudellisissa vaikeuksissa. Esimerkki: Tuensaja on ryhtynyt petolliseen toimintaan, sillä useiden sopimusten tai asiakkaiden menetys on aiheuttanut taloudellisia paineita ja resurssivajetta. Motivaationa on tarve hankkia lisävaroja hankkeen yhteisrahoitusta varten.
 - Perustelut: Petoksenteikijä voi perustella toimintansa. Hänestä voi tuntua oikeutetulta olla katkera työnantajalleen (esim. jos hänet on jätetty huomiotta ylennyksiä annettaessa, hän tietää, että työtoverit osallistuvat petokseen, tai esimiehet eivät näytä hyvää esimerkkiä). Esimerkki: Tuensaja ei usko jäävänsä kiinni, sillä muut tuensajat ovat käyttäneet samaa menetelmää liiketoiminnan kannalta hyvin tuloksin.

Tilaisuus luo mahdollisuuden petokseen, ja kannustimet ja perustelut voivat houkutella henkilön syllistymään siihen. Petoksenteikijällä on kuitenkin oltava kyky tunnistaa tilaisuus ja hyödyntää sitä yhä uudelleen ja uudelleen.

Olemassa on myös muita petosta motivoivia tekijöitä:

- Vilpillinen yhteistoiminta: Petoksenteikijä voi tehdä yhteistyötä muiden työympäristönsä toimijoiden kanssa ja hyödyntää sisäisen valvonnan heikkouksia omaksi edukseen.
- Valmius: Petoksenteikijällä on tarvittava valmius. Henkilön ominaisuudet ja kyvyt ratkaisevat sen, voiko petos toteutua. Näitä voivat olla asema tai tehtävä,

¹¹ Perustuu Donald R. Cressey'n teoksessaan *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973, s. 30) kehittämään petoskolmioteoriaan (*fraud triangle theory*) sekä D.T. Wolfen ja D.R. Hermansonin teokseen *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* (The CPA Journal, 2004, s. 74).

tietämys ja älykkyys, itseluottamus tai itsetunto, taito pakottaa ja valehdella sekä stressinsietokyky.

Esimerkkejä tällaisista riskeistä esitetään **liitteessä 4 – Petosriskit**.

- ✓ Petoksen esiintymisen todennäköisyyttä arvioitaessa on sovellettava varovaista lähestymistapaa ja pidettävä mielessä periaate, jonka mukaan minkäänlaisia sääntöjenvastaisuuksia ei sallita.

2.2.2. Petosriskinarvioinnin menetelmät

Riskien hallinta olisi aloitettava tekemällä yksityiskohtainen luettelo kaikista toiminnoista ja keskeisistä prosesseista, joita hallintoviranomaisten alaisuudessa suoritetaan. Luettelossa voidaan ilmoittaa suhteet muihin yksiköihin ja niiden kanssa käytettävä viestintämenetelmä. Riskit on määriteltävä, ymmärrettävä ja selitettävä huolellisesti. Analyysimenetelmiin voi sisältyä esimerkiksi keskusteluja kollegojen kanssa, työpajoja ja kyselyjä.

Petosriskinarviointi on jatkuva prosessi, joka sisältää seuraavat vaiheet:

- ✓ petosriskien tunnistaminen ja muotoilu
- ✓ tunnistettujen petosriskien arviointi ja priorisointi
- ✓ ehkäisevien ja korjaavien toimien suunnittelu, toteutus ja arviointi.

2.2.2.1. Petosriskien tunnistaminen ja muotoilu

Petosriskejä voidaan tunnistaa ja arvioida aiemmin todettujen EU:n varoja koskevien petosten yhteydessä saatujen tietojen perusteella sekä yleisesti tunnettujen ja toistuvien petosjärjestelmien perusteella. Petosriskinarvioinnin pohjana on käytettävä objektiivista näyttöä, eli sen on oltava puolueeton ja riippumaton.

Tietoja aikaisemmin esiintyneistä sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista analysoidaan seuraavien perusteiden mukaisesti:

- ohjelmien tai sopimusten tyypit (tekninen apu, avustus)
- sopimuksen arvo
- hankkeen kesto
- hankkeen vaihe tai prosessi (hakijoiden valinta, toimenpiteiden toteuttaminen ja tarkastaminen, todentaminen ja maksut)
- hankkeesta rahoitettavan toimen tyyppi
- maantieteellinen alue
- tuensaajien tyyppi.

Kunkin edellä mainitun perusteen osalta olisi laskettava sääntöjenvastaisuuksien ja/tai (epäiltyjen) petosten lukumäärä. Näin voidaan tunnistaa prosessit, joissa petosriski on suurin, tai laatia riskialttiin hankkeen profiili. Riskialttiin hankkeen profiili voi sisältää erilaisia perusteita, joista annetaan esimerkkejä seuraavassa taulukossa:

SÄÄNTÖJENVASTAISUUDET TAI PETOKSET TUENSAAJATYYPIN JA ALUEELLISEN YKSIKÖN MUKAAN				
		Tuensaajatyyppi		
		Julkishallinnon elin	Kansalaisjärjestö	Pk-yritys
Alueellinen yksikkö	Yksikkö 1			
	Yksikkö 2			
	Yksikkö 3			
	Yksikkö 4			
	Yksikkö 5			

	<i>Sääntöjenvastaisuuksia/petoksia yli 50 prosentissa luokan tapauksista</i>
	<i>Sääntöjenvastaisuuksia/petoksia 25–50 prosentissa luokan tapauksista</i>
	<i>Sääntöjenvastaisuuksia/petoksia alle 25 prosentissa luokan tapauksista</i>

Riskien muotoilussa olisi kiinnitettävä huomiota riskikuvaukseen, jotta voidaan määrittellä kuhunkin riskiin parhaiten soveltuvat hallintatoimet. On selvitettävä, mikä riskin aiheuttaa ja mitkä ovat sen seuraukset.

Riskien muotoilussa olisi pidettävä mielessä seuraavat parametrit:

- ✓ Riskin esiintymisellä on oltava selvä kielteinen vaikutus talousarvioon, maineeseen ja/tai tavoitteisiin.
- ✓ Riski sisältää epävarmuustekijän.
- ✓ Riski olisi kuvattava mahdollisena tapahtumana, ei vahingollisena tilana. Vahingollinen tila ei ole riski vaan ongelma, jolla saattaa olla kielteisiä seurauksia.
- ✓ Hallintatoimien olemassaoloa tai puutetta ei pitäisi todeta.
- ✓ Riskiä ei pitäisi kuvata liiketoimintaprosessin negaationa (viivästynyt, tehoton tai laiton). Riskikuvaukseen olisi sisällytettävä riskin aiheuttaja.
- ✓ Organisaatioon liittyviä oletuksia ei pitäisi tehdä, sillä ne viittaavat puutteelliseen suunnitteluun (henkilöstön puute).

Tarkastelun tuloksia voidaan hyödyntää petosriskille altistumista koskevassa itsearvioinnissa. Petosriskinarvioinnin perimmäisenä tarkoituksena on luetella tärkeysjärjestyksessä kaikki riskit, joille organisaatio voi altistua. Kun riskit on tunnistettu ja asetettu järjestykseen niiden merkittävyyden mukaan, voidaan laatia riittävät menetelmät, joilla riskit torjutaan asianmukaisella organisaation tasolla.

Riskien tunnistamisen ja muotoilun helpottamiseksi **liitteessä 4 – Petosriskit** esitetään ohjeellinen luettelo petosriskeistä, niiden mahdollisista aiheuttajista ja seurauksista.

Lisäksi riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa kannattaa ottaa huomioon seuraavat parametrit:

- ✓ Julkisissa hankinnoissa tai tarkemmin sanottuna prosessin arviointi- ja valintavaiheessa ERI-rahastoja hallinnoivien ja valvovien kansallisten viranomaisten sisäiset hallintatoimet ovat yleensä hyvin vahvoja. Sen vuoksi petokset tapahtuvat yleensä ennen näitä vaiheita ja niiden jälkeen (esim. hankintahenkilöstö paljastaa luottamuksellisia tietoja, tarjoajat manipuloivat tarjouksia tai rikkovat sopimusehtoja). Tuensaajien ja kolmansien osapuolten suhteisiin liittyy riskejä.
- ✓ Petosriski kasvaa suorassa suhteessa tuen kokoon ja prosenttiosuuteen sekä toiminnan laajuuteen nähden.
- ✓ Riskit ovat suurempia myös pienissä jäsenvaltioissa, sillä erilaisten sidosryhmien (tuensaajat, virkamiehet, tarjoajat) välillä on todennäköisemmin jonkinlainen suhde. Tällöin myös pyöröovi-ilmiön ongelma kasvaa (julkisen sektorin virkamiehet siirtyvät työskentelemään yksityiselle sektorille ja päinvastoin tai konsultit työskentelevät samalla alalla toimiville järjestöille). Myös virkamiehet voivat osallistua hankkeisiin.

Ohjelman hallinnointiin liittyvien riskien lisäksi olisi yksilöitävä riskejä, jotka voivat vaikuttaa petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan. Tällaisiin riskeihin kuuluu esimerkiksi petoksen ilmoittamatta jättämisen ja puutteellisen käsittelyn riski. Näistä riskeistä esitetään ohjeellinen luettelo **liitteessä 5 – Petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan liittyvät riskit**.

2.2.2.2. Tunnistettujen petosriskien arviointi ja priorisointi

Kun riskit on muotoiltu, niitä arvioidaan ottaen huomioon käytössä olevat petosriskiä lieventävät hallintatoimet.

Arviointi perustuu seuraaviin kahteen indikaattoriin:

- ✓ petoksen esiintymisen todennäköisyys: riskin toteutumisen mahdollisuus tai todennäköisyys, joka määrittää tietyn lopputuloksen toteutumisen mahdollisuudet
- ✓ petoksen vaikutus, jos petos tapahtuisi: tietyn riskin toteutumisesta aiheutuvat vaikutukset tai seuraukset. Vaikutuksella tarkoitetaan odotettuihin tavoitteisiin (tuotokset) kohdistuvaa vaikutusta, joka voi riippua riskin luonteesta (myönteinen tai kielteinen). Riskin vaikutusta kuvaavassa indikaattorissa olisi otettava huomioon taloudellinen vaikutus, toiminnot, joihin vaikutus kohdistuu, organisaatiota koskeva luottamuksen taso, lisäresurssit ja toistuvuus viiteajanjaksona.

Petoksen toteutumisen todennäköisyyttä voidaan arvioida seuraavasti:

Arvio	Todennäköisyys	Merkitys
1	Pieni	Riskin toteutumisen todennäköisyys on lähes olematon tai hyvin pieni, ja on vain harvoja tapauksia, joissa nämä riskit ovat käytännössä toteutuneet.
2	Keskisuuri	Riskin toteutumisen todennäköisyyttä tukevat aikaisemmat tapahtumat, ja tiedossa on aikaisempia vastaavia tilanteita.
3	Suuri	Riskin toteutumisen todennäköisyyttä tukevat selkeät ja toistuvat tapahtumat, ja tiedossa on aikaisempia vastaavia tilanteita.

Toteutuvan petoksen vaikutusta voidaan arvioida seuraavasti:

Arvio	Vaikutus	Merkitys
1	Pieni	Jos riski toteutuisi, se ei vaikeuttaisi parhaillaan toteutettavia tehtäviä tai suunniteltuja toimintoja tai se vaikeuttaisi niitä vain erittäin vähän, eikä lisäresursseja tarvittaisi. Riskin toteutuminen hidastaisi kansalaisten luottamuksen saamista ja vaikuttaisi osittain kielteisesti kansalaisten suhtautumiseen.
2	Keskisuuri	Jos riski toteutuisi, se vaikeuttaisi merkittävästi toimintoja ja voisi edellyttää lisäresursseja, jotta varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen. Riskin toteutuminen johtaisi uskottavuuden osittaiseen menettämiseen ja tiedotusvälineiden kielteiseen suhtautumiseen.
3	Suuri	Jos riski toteutuisi, se vaikeuttaisi merkittävästi toimintoja ja edellyttäisi huomattavasti lisäresursseja, jotta varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen. Tätä luokkaa käytetään myös silloin, kun asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa. Riskin toteutuminen johtaisi uskottavuuden merkittävään menettämiseen ja johdon erovaatimuksiin.

ERI-rahastoja hallinnoivien ja valvovien kansallisten viranomaisten sisäisillä valvontajärjestelmillä olisi varmistettava EU:n ja kansallisten taloudellisten etujen korkeatasoinen suoja. Petoksen toteutumisen todennäköisyys olisi näin ollen teoreettisesti melko pieni. Sen vuoksi petosriskinarvioinnissa keskitytään pääasiassa mahdollisen vahingon vaikutukseen ja laajuuteen (vaikutus). Vaikutuksen arviointia koskevan taulukon mukaisesti vaikutus voi kohdistua maineeseen, talouteen tai organisaation rakenteeseen.

Petosriskien priorisoinnissa riskit asetetaan tärkeysjärjestykseen kokonaisriskin ja riskityypin perusteella.

Kokonaisriski lasketaan kertomalla todennäköisyys vaikutuksella. Mahdollisia tuloksia voidaan tulkita seuraavasti:

		Todennäköisyys			
		1	2	3	
Vaikutu	1	1	2	3	6, 9
	2	2	4	6	3, 4
	3	3	6	9	1, 2

Merkittävimpiin petosriskeihin (merkittäviksi ja vakaviksi määriteltävät riskit) liittyvät kysymykset olisi ratkaistava ensi tilassa.

Jokaisen elimen olisi laadittava toimintasuunnitelma, jolla lievennetään tunnistettuja riskejä. Toimintasuunnitelmaan on suositeltavaa sisällyttää seuraavat tiedot: riskinnumero, riskikuvaus, riskiä lieventävä toimenpide, tärkeys, indikaattori, vastaava osasto tai toiminta, määräaika, täytäntöönpanon tila ja seurannan ajankohta.

Eri elinten toimintasuunnitelmissa ilmoitetut toimenpiteet sisällytetään kansalliseen petostentorjuntastrategiaan liittyvään toimintasuunnitelmaan.

2.2.3. Petosriskin tunnistaminen ja arviointi käytännössä

Petosriskejä voidaan tunnistaa eri tavoin.

Yksi tapa on perustaa työryhmä (petosriskinarviointiryhmä), jonka tehtävänä on tunnistaa petosriskejä ja laatia väline määriteltyjen riskien arviointia varten. Välinettä voidaan laajentaa jälkepäin arviointivaiheessa lisäämällä siihen arvioijan tunnistamia lisäriskejä.

Riskien tunnistamisen aikana on tärkeää tarkastella riskin aiheuttajaa, johon riskiä lieventävä toimenpide olisi suunnattava. Riskin aiheuttaja kannattaa mainita riskikuvauksen yhteydessä.

Toinen tapa vastaa tavanomaista riskinarviointia. Siinä kerätään hallintoviranomaisen työntekijöiltä ilmoituslomakkeita, joiden perusteella riskejä tunnistetaan. Tätä lähestymistapaa kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Kaikkien hallintoviranomaisen alaisuudessa työskentelevien henkilöiden olisi riskinhallintajohtajan pyynnöstä tai milloin tahansa uuden riskin tunnistamisen jälkeen täytettävä **ilmoituslomake**, jossa tehdään kahteen edellä mainittuun indikaattoriin (todennäköisyys ja vaikutus) perustuva alustava riskinarviointi. Arvioidun todennäköisyyden ja arvioidun vaikutuksen yhdistelmä osoittaa riskitason, jonka perusteella laaditaan riskiprofiili. Ilmoituslomake toimitetaan riskinhallintajohtajalle.

Ilmoituslomakkeen sisällössä voidaan noudattaa mallia, joka esitetään **liitteessä 6 – Ilmoituslomakkeen pääkohdat**.

Seuraavaksi petosriskinarviointiryhmä kerää kaikki ilmoituslomakkeet ja soveltaa samaa menettelyä kuin alustavassa riskinarvioinnissa: ryhmä tekee oman arvionsa kunkin

riskin todennäköisyydestä ja vaikutuksesta – käyttäen samaa asteikkoa – ja päättää, onko riski olennainen, epäolennainen (jolloin ilmoituslomake arkistoidaan) tai edellyttääkö se lisätietoja.

Varsinainen riskinarviointi koostuu seuraavista vaiheista: 1) lasketaan bruttoriski (olemassa oleva riskitaso ennen hallintoviranomaisen tarkastusten aloittamista), 2) arvioidaan, miten tehokkaasti nykyisillä tarkastuksilla voidaan vähentää bruttoriskejä, ja arvioidaan netto-/jäännösriski (riskitaso tarkastusten jälkeen niiden tehokkuudesta riippuen), 3) arvioidaan, miten tehokkaasti suunnitelluilla tarkastuksilla voidaan vähentää netto-/jäännösriskejä, ja 4) määritetään tavoiteriski (riski, jota hallintoviranomainen pitää hyväksyttävänä tai sallittuna sen jälkeen, kun kaikki varmennukset tai tarkastukset ovat käytössä ja pantu täytäntöön).

Tunnistetut riskit kirjataan **riskirekisteriin**.

Riskirekisteri on sisäinen asiakirja ja kunkin elimen seurantaväline. Se voi sisältää muun muassa seuraavat tiedot: riskinumero, riskikuvaus, riskin todennäköisyys, riskin vaikutus ja kokonaispisteet, riskiä lieventävät toimenpiteet, vastaava osasto tai toiminta, määräaika, toimenpiteen tila ja tieto siitä, onko riskin käsittely päättynyt. Asiakirjaa olisi päivitettävä säännöllisesti (kerran tai kahdesti vuodessa sen mukaan, mihin suuntaan riski kehittyy), jotta voidaan tarkistaa, onko riskiä lieventäviä toimenpiteitä toteutettu ja odotetut tulokset saavutettu. Riskirekisterissä voidaan noudattaa mallia, joka esitetään **liitteessä 7 – Riskirekisteri**.

Arviointiprosessin aikana petosriskinarviointiryhmä paitsi laskee riskitason sen todennäköisyyden ja vaikutuksen perusteella myös muun muassa

- ✓ määrittelee riskien torjuntatoimet (johto- ja hallintohenkilöstön toteuttamat toimet)
- ✓ jakaa riskien torjuntatoimia koskevat vastuut
- ✓ vahvistaa määräajat.

Kuten edellä on todettu, kaikki nämä tiedot muodostavat **riskirekisterin**.

Jos riski on korkea, riskinarviointiryhmä voi päättää varoittaa asiasta yhteistyöelimiä.

Samanaikaisesti olisi laadittava hallintoviranomaisten korkeimman johdon **aielmoitus**, jolla osoitetaan sitoutuminen petostentorjuntaan alusta alkaen, sekä **vuotuinen edistymisilmoitus** (aielmoituksen olisi oltava vuotuista edistymisilmoitusta yksinkertaisempi, jotta sitä on helppo noudattaa ja jotta hallintoviranomaisen petostentorjuntaa koskevat toimintaohjeet ovat helposti ymmärrettäviä).

Aielmoituksen sisällössä voidaan noudattaa mallia, joka esitetään **liitteessä 8 – Aielmoituksen pääkohdat**.

2.2.3.1. Yhteisen maatalouspolitiikan talousarviota koskevien petosriskien arviointi

Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston petostentorjunnan neuvonantaja julkaisi vuonna 2016 yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) talousarvion kannalta vahingollisten petosten ja muiden vakavien sääntöjenvastaisuuksien

riskin arviointia koskevat käytännön ohjeet. Tuoreessa asiakirjassa annetaan tietoja, joita jäsenvaltiot ja ehdokasmaat voivat hyödyntää riskinarvioinneissa, ja ehdotetaan mahdollisia lieventäviä toimenpiteitä. Siinä käsitellään

- ✓ ulkopuolisten tekemien petosten riskejä: YMP:n talousarvion lopullisten tuensaajien tekemät petokset ja muut vakavat sääntöjenvastaisuudet
- ✓ henkilöstön tekemien petosten riskejä: YMP:n varojen hallintaan osallistuvien kansallisten viranomaisten henkilöstön tekemät petokset ja muut vakavat sääntöjenvastaisuudet
- ✓ konkreettisia lieventäviä toimenpiteitä, jotka luetellaan riskityypin mukaan.

Vaikka ulkopuolisten tekemien petosten riskin lieventäminen (pääasiassa ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen kautta) kuuluu hallintoviranomaisten ja maksajavirastojen tehtäviin jäsenvaltioissa, useilla EU:n tason toimenpiteillä ja toimilla¹² on jo pyritty lieventämään tällaisia petosriskejä. Lisäksi Euroopan komissio auttaa maksajavirastoja ja hallintoviranomaisia sekä muita keskeisiä elimiä ehdokasmaissa panemaan uudet petostentorjuntasäännökset täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti antamalla ohjeita ja järjestämällä petostentorjuntaa käsitteleviä seminaareja jäsenvaltioiden tiloissa.

2.2.4. Tietotekniset välineet riskin tunnistamiseen

Tietotekniikka tarjoaa nykyään arvokkaita välineitä, joilla analysoidaan petosmalleja ja tunnistetaan aloja, joilla petosriski on suuri. Tietokantoja, tiedonlouhintavälineitä ja riskien pisteytysvälineitä olisi käytettävä mahdollisimman paljon, jos niitä on käytettävissä.

Hallinto- ja maksajaviranomaisten rooli petosten havaitsemisessa on kasvanut vuodesta 2012, ja sitä olisi kasvatettava tulevina vuosina ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden sääntelykehyksen mukaisesti. Hallinnoitujen toimien monimutkaisuus ja tuensaajien suuri määrä huomioon ottaen hallintoviranomaisia tai maksajavirastoja ja tarkastus- tai valvontaviranomaisia pyydetään suunnittelemaan ja keskittämään tarkastus- ja valvontatoimensa riskianalyysin ja tehokkaiden tietoteknisten välineiden perusteella. Näitä välineitä ovat esimerkiksi Arachne, IMS ja komission kehittämä petosriskin arviointiväline sekä vastaavat kansalliset välineet.

Komissio uskoo, että sopivien tietoteknisten välineiden järjestelmällisellä ja tehokkaalla käytöllä autetaan kansallisia viranomaisia noudattamaan muun muassa vuosien 2014–2020 ja sen jälkeisen sääntelykehyksen petostentorjuntasäännöksiä.

2.2.4.1. Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS)

EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi unionin lainsäädännössä vahvistetaan unionin taloudellisen tuen aloilla sovellettava ilmoitusvelvollisuus. Jäsenvaltioiden, ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden on toimitettava säännöllisiä kertomuksia, joissa ilmoitetaan havaitut sääntöjenvastaisuudet ja niiden määrä sekä niihin liittyvien hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen edistyminen.

¹² Asetus (EU) N:o 1306/2013, komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014.

Ilmoitusvelvollisuus koskee jäsenvaltioita kaikilla unionin talousarvion aloilla, joita jäsenvaltiot (ERI-rahastot, maatalous, AMIF/ISF, kalatalous, FEAD) tai ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat (IPA) hallinnoivat suoraan.

EU:n ilmoitusvelvollisuuksien¹³ mukaisesti jäsenvaltioiden, ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden on ilmoitettava näihin varoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista (sekä petoksista että muista sääntöjenvastaisuuksista) Euroopan komissiolle (OLAFille) sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän (IMS) kautta. Kertomuksia on annettava neljä kertaa vuodessa yhteisen hallinnoinnin aloilla ja viipymättä liittymistä valmistelevan tuen osalta.

Tietoja käytetään riskianalyysien suorittamiseen, kertomusten laadintaan ja varhaishavaintajärjestelmien kehittämiseen, jotta riskejä voitaisiin tunnistaa entistä tehokkaammin. Lisäksi jäsenvaltioiden toimien tulosten analyysi auttaa komission yksiköitä parantamaan unionin lainsäädännön aukottomuuden arviointia petosten osalta.

Moitteettoman varainhoidon välineen lisäksi petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ilmoittaminen on myös väline, jolla tiedotetaan kansalaisille, Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioille petostentorjunnasta. Näitä tietoja hyödynnetään SEUT-sopimuksen 325 artiklan nojalla laaditussa EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa kertomuksessa.

1) Ilmoitusväline

IMS toimii ennen kaikkea ilmoitusvälineenä. Järjestelmällä on yli 3 200 käyttäjää jäsenvaltioissa, ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa. Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä on ainutlaatuinen tietokanta, johon kootaan tarkkoja tietoja sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista.

Järjestelmä sisältää seuraavat yksityiskohtaiset tiedot:

- ✓ tukitoimenpide, kuten rahasto, ohjelma, hanke, budjettikohta
- ✓ taloudellinen vaikutus (kustannukset ja sääntöjenvastainen tai vilpillinen määrä)
- ✓ asianomaiset henkilöt ja/tai yksiköt (jotka syyllistyivät sääntöjenvastaisuuteen tai petokseen)
- ✓ miten sääntöjenvastaisuus tai petos tehtiin (toimintatapa)
- ✓ milloin sääntöjenvastaisuus tai petos tehtiin
- ✓ missä sääntöjenvastaisuus tai petos tehtiin
- ✓ sääntöjenvastaisuuden tai petoksen havaitsemistapa
- ✓ tapauksen seuranta (hallinnollinen, oikeudellinen tai seuraamuksia koskeva seuranta)
- ✓ määrätyt seuraamukset.

¹³ Ks. tiivistelmä ilmoitusvelvollisuutta koskevasta lainsäädännöstä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015" (SWD(2016) 237 final), joka on liitetty EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevaan kertomukseen:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

Ilmoitusväline on ollut käytössä useita vuosia, ja sen kautta kerätty tietomäärä on valtavan tärkeä sekä Euroopan komissiolle (OLAFille) että ilmoittaville maille. Järjestelmän avulla saadaan parempi käsitys esimerkiksi sääntöjenvastaisuuksien tai petosten tyypeistä, petosmalleista, taloudellisesta vaikutuksesta, asianomaisista henkilöistä ja havaitsemismenetelmistä. Tätä käsitystä voidaan hyödyntää haavoittuvimpien talousarvion alojen tunnistamiseen, jotta voidaan hyväksyä tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla lievennetään riskejä. Lisäksi voidaan lisätä EU:n rahoitusta käsittelevän henkilöstön tietoisuutta petoksista.

Tältä osin IMS ei ole vain ilmoitusväline vaan myös analyysiväline.

2) Analyysiväline

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS) on Euroopan laajin petostietokanta. Sitä voidaan käyttää petosten analysointiin. Järjestelmästä julkaistiin uusin versio huhtikuussa 2016. Sen jälkeen IMS-järjestelmässä on voitu tehdä alojen välisiä analyysieja, sillä ilmoitetut tiedot on nyt jäsennelty samalla tavoin kaikilla talousarvion yhteisen hallinnoinnin aloilla. Joissain jäsenvaltioissa järjestelmää käytetään jo paikallistasolla saatavilla olevien tietojen integrointiin, millä parannetaan niiden pisteytysanalyysia (esim. Italiassa).

Analyysi, jonka komissio esitti EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa kertomuksessa¹⁴, perustuu pääasiassa IMS-järjestelmässä ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin. Ilmoittavien maiden käyttöön asetetaan uusi sisäänrakennettu analyysiväline (odotettavissa vuonna 2017), mikä parantaa järjestelmän analyysivalmiuksia entisestään. Kaikki IMS-tietoihin (ja mahdollisesti myös muihin tietokokonaisuuksiin) perustuvat analyysit ovat erityisen arvokkaita niin EU:n kuin kansallisiakin taloudellisia etuja vahingoittavien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjunnassa.

2.2.4.2. Riskien pisteyttämistäväline Arachne

Komissio on kehittänyt integroidun tietoteknisen Arachne-välineen¹⁵, jota käytetään tiedonlouhintaan ja tiedonrikastukseen. Sen tarkoituksena on tukea hallintoviranomaisia ja välittäviä elimiä, jotka tekevät hallinnollisia ja hallinnointitarkastuksia Euroopan aluekehitysrahastolle, koheesiorahastolle ja Euroopan sosiaalirahastolle. Kyseessä on tehokas riskien pisteyttämistäväline, jonka avulla voidaan ehkäistä ja havaita virheitä ja sääntöjenvastaisuuksia hankkeiden, tuensaajien, sopimusten ja toimeksisaajien keskuudessa.

Välineen avulla voidaan ennen avustussopimusten tekemistä tehdä parempia tarkastuksia, jotka perustuvat laskettuihin riski-indikaattoreihin ja yhtäläisyyksiä kuvaaviin kaavioihin. Arachne tuottaa järjestelmällisesti riskiin perustuvia tietoja hankkeen tuensaajista, toimeksisaajista ja alihankkijoista valinta- ja hyväksymisvaiheissa sekä toimenpiteiden

¹⁴ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, "Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta":

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_fi

¹⁵ Ks. lisätietoa asiakirjassa *Arachne charter V1.0*, 7.1.2016:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

toteutusvaiheessa. Tietojen avulla voidaan valinnan ja hyväksymisen aikana tunnistaa riskejä, jotka liittyvät eturistiriitoihin, valtioneuvoston sääntöjen rikkomiseen tai EU:n yhteisrahoittamia toimenpiteitä suorittavien yritysten operatiivisiin, hallinnollisiin ja taloudellisiin valmiuksiin. Useat riski-indikaattorit antavat lisäksi toimenpiteiden toteutusvaiheessa hyödyllistä tietoa mahdollisista virheistä tai sääntöjen vastaisuuksista tarkastusten kattamilla alueilla, kuten julkiset hankinnat, toimenpiteiden tukikelpoisuus, hankkeiden ja sidosryhmien keskittyminen tai tulosindikaattorit.

Arachne on kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä. Kun hallintoviranomaiset ovat tehneet päätöksen välineen käyttöönotosta, Euroopan komissio voi antaa teknistä tukea välineen käyttöön ja käyttäjien kouluttamiseen. Välineen käyttö on vapaaehtoista mutta suositeltavaa, sillä se voi olla tehokas ja oikeasuhteinen petostentorjuntatoimenpideasetuksen (EU) N:o 1303/2013 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti.

2.2.4.3. Kansalliset petostentorjunnan tietokannat

ESIMERKKI

Petostentorjunnan tietokanta Italiassa

Italian petostentorjunnan koordinoituvirasto (AFCOS) on suunnitellut kehittävänsä erityisen sähköisen sovelluksen, jota kutsutaan D.N.A:ksi (kansallinen petostentorjunnan tietokanta). Sen tarkoituksena on vahvistaa huomattavasti sellaisten petosten torjuntatoimia, joista aiheutuu tappiota EU:n talousarviolle.

Tämä vastaa EU:n varoja ohjelmakaudella 2014–2020 koskevia uusia säännöksiä, joissa veloitetaan jäsenvaltiot hyväksymään tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä petosten ehkäisemiseksi. Toimenpiteisiin voi kuulua myös tietoteknisten välineiden kehittäminen. Vaatimuksen täyttämiseksi petostentorjuntasovellus suunnitellaan siten, että

- ♦ valvontaviranomaisten (ministeriöt tai alueviranomaiset) saataville asetetaan kaikki yksittäiset ja yhdistetyt tiedot hankkeisiin tai tiettyyn alueeseen liittyvistä EU:n rahoitusvirroista*
- ♦ sovelluksen avulla suoritetaan riskianalyysi, jota käytetään yksinomaan toiminnan tasolla petosten torjuntaan.*

Kansallisen petostentorjuntasovelluksen olisi koostuttava **yhdestä alustasta**, johon kootaan tietoa eri lähteistä. Sovelluksen tietojen olisi oltava peräisin kahdentyyppisistä lähteistä: datatietokannoista ja toiminnallisista tietokannoista.

Datatietokannat sisältävät tietoa EU:n rahoitusvirtojen käytöstä ja kohteista. Tietokantoja ylläpitävät rahoituksen hallinnoinnista vastaavat viranomaiset (tai elimet). Järjestelmästä olisi voitava hakea tietoa seuraavista:

- ✓ rakennerahastoista rahoitettujen toimenpideohjelmien rahoitusosuudet: talous- ja valtiovarainministeriön tai muun toimivaltaisen viranomaisen kokoamat tiedot (esim. keskustietokanta ”Banca Dati Unitaria centrale” Italiassa)

- ✓ yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan mukainen rahoitus: maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriön sekä maatalouden maksuviraston tai muun toimivaltaisen viranomaisen kokoamat tiedot (esim. kansallinen maatalouden tietojärjestelmä ”Sistema Informativo Agricolo Nazionale” (S.I.A.N) Italiassa)
- ✓ kunkin jäsenvaltion petostentorjuntayksiköiden keräämät tiedot sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista, joista aiheutuu tappiota EU:n talousarviolle; tiedot on rekisteröity Euroopan komission petostentorjuntaviraston (OLAFin) hallinnoimaan sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS)
- ✓ lisätiedot, jotka liittyvät alueiden tai muiden paikallishallintojen käyttämän EU:n rahoituksen hallinnointiin (esim. paikallistason tietojärjestelmät ”Sistemi Informativi Locali” Italiassa).

Toiminnalliset tietokannat sisältävät tietoja, jotka on ristiintarkastettu ja yhdistetty datatietokantojen tietoihin riskianalyyseiden suorittamiseksi:

- ✓ rahoitusvirtojen mahdollisten tuensaajien verotiedot sisältävä tietokanta
- ✓ yritysten yhtiö- ja rahoitustiedot sisältävä tietokanta
- ✓ tiedot aikaisemmista rikostuomioista, jotka liittyvät tiettyihin rikoksiin (esim. valtioon kohdistunut petos, korruptio, rikokset hankintamenettelyissä) ja joissa on osallisina luonnollisia ja oikeushenkilöitä
- ✓ tiedot julkisen rahoitusalan aikaisemmista tappioista, jotka johtuvat luonnollisista tai oikeushenkilöistä.

Tällaisista tietokannoista saatavia tietoja olisi päivitettävä säännöllisesti ennalta määritetyn aikataulun mukaisesti. Aikataulu riippuu kyseessä olevasta tietokannasta.

2) Tietokantojen toiminnot

Kun edellä mainituista tietokannoista on poimittu tiedot, järjestelmän olisi suoritettava joukko toimenpiteitä käyttäen erityisiä, ennalta määritettyjä toimintoja, jotka voidaan jakaa kahteen ryhmään: analyysitoiminnot ja tiedonhakutoiminnot.

A) Analyysitoiminnot

Analyysitoimintoihin voi sisältyä kontekstianalyyseja, riskianalyyseja ja raportteja analyysiohjelmiston suorittamasta tietojenkäsittelystä ja ristiintarkastuksesta. Näiden avulla saadaan selkeä kuva tavoista, joilla EU:n rahoitus jakautuu maassa, tai tunnistetaan yksittäisiä tapauksia, joissa on viitteitä poikkeamista, joilla voi olla toiminnallisia seurauksia.

Kontekstianalyysi on ensimmäinen toiminto, jolla haetaan yksinomaan datatietokannoissa olevia erityisiä tietoyhdistelmiä (etenkin talous- ja valtiovarainministeriön, maatalousministeriön ja aluehallintojen ylläpitämät keskitetyt tietokannat).

Tämä toiminto antaa yleiskuvan siitä, mihin rahoitusvirrat päätyvät ja miten niitä käytetään koko Italiassa. Analyysin lähtökohtana on rahoitettujen hankkeiden automaattinen ryhmittely käytetyn rahaston, tuensaajatyyppin, hankkeiden sijainnin ja luonteen mukaisesti. Esimerkiksi käyttämällä suodattimia VUOSI ja ALUE järjestelmä luo yhteenvedon (kaavio- tai taulukkomuodossa) kaikista hankkeista, joita on rahoitettu tiettyinä vuosina ja tietyillä alueilla erityyppisistä rahastoista.

Tuloksia voidaan vielä tarkentaa käyttämällä hakusuodattimia. Näin voidaan luoda esimerkiksi puukaavio, joka kuvaa tuloksia vaiheittain valituista yksilöllisistä hakuasetuksista riippuen.

Jos esimerkiksi haetaan Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettuja hankkeita tietyllä alueella, voidaan käyttää aluesuodatinta. Tällöin järjestelmä antaa kutakin maakuntaa kyseisellä alueella koskevan tuloksen (tietoja voidaan tarkentaa käyttämällä samoja asetuksia rahoitettujen hankkeiden ryhmittelyyn kuntakohtaisesti).

Riskianalyysi on toinen toiminto, joka petostentorjuntasovelluksen olisi kyettävä suorittamaan. Toiminto laatii luetteloita julkisten varojen tuensaajista, joihin voi liittyä sääntöjenvastaisuuksien riski.

Järjestelmä laskee riskin henkilö- ja yrityskohtaisesti sovittamalla yksilöllisiä subjektiivisia profiileja erityisiin tekijöihin, jotka on määritetty sovelluksen käynnistysvaiheessa.

Petostentorjuntajärjestelmän olisi määritettävä kullekin EU:n rahoituksen rekisteröidylle vastaanottajalle *yleinen riski-indeksi*, joka lasketaan yhdistelemällä painotetusti yhtenäisiä asetusten luokkia. Järjestelmässä voi olla esimerkiksi viisi ennalta valittujen asetusten luokkaa, joilla rahoituksen tuensaajien riskitaso lasketaan:

- ✓ Aikaisemmat rikostuomiot, joka yksilöi sellaisista petoksista (mahdollisille tuensaajille) annetut rikostuomiot, joista aiheutuu tappiota EU:n tai kansalliselle talousarviolle.
- ✓ Järjestelmä voi näiden rikosten lisäksi yksilöidä sellaisista muuntyyppisistä rikoksista annettuja tuomioita, joiden voidaan katsoa liittyvän läheisesti EU:n tai kansallista talousarviota vahingoittaviin petoksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi julkishallintoon kohdistuvat rikokset (korruptio ja lahjonta), verorikokset ja rahanpesu, mukaan lukien järjestäytyneen rikollisuuden tuottama hyöty.
- ✓ Tiedot aikaisemmista taloudellisista tappioista ja (mahdollisen tuensaajan vastaisista) päätöksistä.
- ✓ Veroriski, jossa otetaan huomioon verovelvoitteita koskevat poikkeavuudet ja rikkomukset, kuten ilmoitusten laiminlyönti verolainsäädännön vastaisesti tai tapauksissa, joissa luonnollisella tai oikeushenkilöllä on ollut ulkomaisia rahoitustoimia.
- ✓ Rahoitusriski, joka määrittää, miten usein sama luonnollinen tai oikeushenkilö on saanut rahoitusta EU:n talousarviosta tai vastaako tukea saavan yrityksen rekisteröity toimipaikka aluetta, jonne rahoitettu hanke sijoittuu.
- ✓ Yritysriski, jossa arvioidaan seikkoja, jotka viittaavat yritysrakenteeseen ja omistusketjuun liittyviin poikkeuksiin. Tällaisia seikkoja on tapauksissa, joissa osakkeenomistus koskee taloudellista toimintaa, jota rahoitetaan tai joka päättyy pian maksujen saamisen jälkeen.

Nämä parametrit olisi otettava huomioon tarkastettavien henkilöiden kohdalla sekä muiden yksilöiden kohdalla, jotka liittyvät tarkastettaviin henkilöihin, kuten samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenet tai tytäryhtiön toimenhaltijat.

Raportin tulokset olisi esitettävä joko kaaviomuodossa, korostamalla nimet riskitason mukaan punaisella, keltaisella tai vihreällä tai ilmoittamalla prosenttiosuus, joka osoittaa kyseisen henkilön riskiasteen.

Petostentorjuntajärjestelmä voi luoda automaattisesti **kohdistettuja riskianalyyysiraportteja**. Nämä raportit kohdistetaan erityisiin riskitapauksiin, jotka laaditaan alan toiminnasta kerättyjen kokemusten perusteella. Kohdistetut riskianalyyysiraportit voivat olla esimerkiksi seuraavanlaisia:

- ✓ *EU:n talousarviolle aiheutuvat tappiot*: Raportissa ilmoitetaan soveltuvassa muodossa kunkin vastaanottajan osalta EU:hun kohdistuneita petoksia koskevien ilmoitusten lukumäärä ja kaikkia petoksia koskevien ilmoitusten lukumäärä, mikä osoittaa rikosalttiuden tällä alalla.
- ✓ *Hankkeiden sijainti tai maan sijainti*: Raportissa voidaan ilmoittaa kaikki EU:n rahoituksen tuensaajat, joiden rekisteröity toimipaikka ei vastaa kyseisen hankkeen tai maan (yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen osalta) sijaintia.
- ✓ *Epätavalliset olosuhteet*: Muissa tapauksissa järjestelmä voi ilmoittaa olosuhteista, jotka voivat viitata sääntöjenvastaisuuksiin. Tapauksia voidaan sen jälkeen tarkastella lähemmin. Tässä yhteydessä *päällekkäistä laskutusta koskeva ilmoitus* voi osoittaa henkilöt, jotka vaikuttavat käyttäneen samoja tausta-asiakirjoja kustannusten (laskujen) perustelemiseen useammassa kuin yhdessä julkisesti rahoitetussa hankkeessa.

B) Tiedonhakutoiminnot

Tiedonhakutoiminnot, mukaan lukien mukautettu haku ja profiilivälilehti, ovat pääasiassa tiedonhankintaa varten. Toimintojen avulla saadaan jäsenelty yhteenveto kaikista rekisteröityjä henkilöitä koskevista tiedoista järjestelmässä.

Järjestelmässä olisi oltava **mukautettu hakutoiminto**, jonka avulla käyttäjä voi hakea tietoa valitsemalla (asianomaisissa valikoissa) tiettyjä ennalta määritettyjä asetuksia, kuten

- ✓ hankkeen alueellinen laajuus
- ✓ tuensaajan asuinpaikka
- ✓ verotunniste/ALV-numero.

Profiilivälilehdellä esitetään kokonaisuutena järjestelmässä olevat rekisteröityä henkilöä koskevat tiedot, mukaan lukien henkilön riskiluokka. Tietokokonaisuus olisi oltava saatavissa syöttämällä verotunniste tai ALV-numero asianomaiseen kenttään tai napsauttamalla edellä kuvattujen analyysivälineiden linkkejä.

Tietokokonaisuuden tiedot on jäseneltävä erillisiin osioihin kunkin henkilön osalta. Näin helpotetaan järjestelmässä siirtymistä, jota voidaan mukauttaa käyttäjän vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi 'rahoitus'-osiossa olisi ilmoitettava tietyn luonnollisen tai oikeushenkilön saamien rahoitusavustusten lukumäärä ja kyseisen rahoituksen kokonaisuus. Tämä luku voidaan sen jälkeen eritellä vuosikohtaisesti siltä ajanjaksolta, jona kyseinen henkilö on saanut maksuja.

On pantava merkille, että profiilivälilehden on oltava petostentorjuntajärjestelmän keskeinen osa. Välilehdelle poimitaan ja kootaan tiedot rekisteröidyistä henkilöistä, minkä tarkoituksena on tehdä järjestelmästä eräänlainen EU-rahoituksen vastaanottajien rekisteri.

2.2.5. Riskien tunnistamiseen käytettävät tietolähteet

Jäsenvaltioilla on käytettävissään monia erilaisia asiakirjoja, joita laaditaan joka vuosi kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. OECD, Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki, Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti julkaisevat useita kertomuksia, joista voi olla hyötyä jäsenvaltioille.

Kiinnostavia voivat olla esimerkiksi seuraavat äskettäin ilmestyneet asiakirjat:

- komission vuosikertomukset EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta
- erityisasiakirjat, kuten luettelot varoittavista merkeistä¹⁶, sekä eturistiriitoja ja väärennettyjä asiakirjoja koskevat ohjeet; tarkastajien tehtäviä käsittelevä käsikirja
- OLAFin laatima kokoelma rakennetoimiin liittyvistä tapauksista yksilöintitietoja mainitsematta (2011)
- komission tarkastajien tarkastuskertomukset
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset
- kansallisten tarkastusviranomaisten tarkastuskertomukset
- hallintoviranomaisen tarkastuksen tulokset
- EU:n kertomukset, kuten EU:n korruptiontorjuntakertomus
- PricewaterhouseCoopersin tutkimus julkisiin hankintoihin liittyvän korruption kustannuksista
- valvontatoimintojen arviointia ja tarkastusta sekä valvontaympäristön riskejä ja menettelyjä koskevien IASB:n standardien (ISA-standardit) ohjeet
- jäsenvaltioiden julkisten hankintojen portaalit
- sovellettava kansallinen lainsäädäntö
- väärinkäytösten paljastamista, petoksia ja korruptiota koskevat sääntelyelinten vaatimustenmukaisuuspuitteet.

Myös muut lähteet voivat olla hyödyllisiä: kyselyt, työpajat ja tapaamiset vastuuhenkilöiden ja -työntekijöiden kanssa sekä seminaarit, konferenssit ja tapahtumat, joissa vaihdetaan hyviä käytäntöjä kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.

¹⁶ Varoittava merkki (*red flag*) on mahdollisen petoksen tai korruption indikaattori. Se on osoitus siitä, että jokin seikka poikkeaa tavanomaisesta ja sitä on tutkittava tarkemmin.

3. Yksityiskohtainen valmistelu

3.1. Tavoitteiden asettaminen

Tässä jaksossa käsitellään kansallisen petostentorjuntastrategian tavoitteiden asettamista. Tätä varten muotoillaan toimenpiteet, joilla tavoitteet olisi saavutettava, ja määritetään täytäntöönpanon tuloksia mittaavat indikaattorit. Kansallisen petostentorjuntastrategian tavoitteet muodostavat siten jäsenvaltion etenemissuunnitelman petosten torjumiseksi talousarvion meno- ja tulopuolella tulevina vuosina.

Tavoitteiden olisi liityttävä valmisteluvaiheessa tehtyjen nykytilanteen analyysin ja petosriskinarvioinnin tuloksiin suoraan ja loogisesti. Lisäksi tavoitteissa olisi otettava huomioon jäsenvaltion määrittelemät talousarvion meno- ja tulopuolen sekä petostentorjunnan yleiset kansalliset prioriteetit. Tämän vuoksi tavoitteiden olisi perustuttava ja/tai ainakin liityttävä kansalliseen petostentorjunta- tai korruptiontorjuntastrategiaan, jos sellainen on jo olemassa. Tavoitteiden olisi myös oltava yhdenmukaisia EU:n suositusten kanssa.

Tavoitteiden olisi SMART-periaatteen mukaisesti oltava tarkasti määriteltyjä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, realistisia/relevantteja ja aikataulutettuja. Tavoitteita ei saa olla liikaa, etteivät ne estä kansallisen petostentorjuntastrategian asianmukaista ja realistista täytäntöönpanoa ja seurantaa. Tavoitteista on käytävä selvästi ilmi jäsenvaltion petostentorjunnalle määrittelemät prioriteetit. Tavoitteiden olisi oltava realistisia käytettävissä oleviin resursseihin nähden.

Kunkin tavoitteen sanamuodon olisi oltava dynaaminen, ja siitä olisi käytävä ilmi etenemissuunta. Esimerkiksi tavoite ”valmiuksien parantaminen” ei ole mielekäs. Sanamuoto ”Hallinnollisten valmiuksien lisääminen, jotta voidaan torjua EU:n talousarviota ja kansallista talousarviota vahingoittavia petoksia entistä paremmin” on ilmaisuvoimaisempi.

Tavoitteiden olisi katettava petostentorjuntaketjun kaikki vaiheet. On tärkeää tarkastella jokaista vaihetta eli ehkäisemistä, havaitsemista, tutkinta- ja syytetoimia sekä varojen takaisinperintää ja seuraamuksia. Petostentorjuntaketjun vaiheet eivät kuitenkaan ole toisistaan erillisiä vaan kytkeytyvät läheisesti yhteen. Oikean tiedonkulun ja yhteistyön varmistaminen kustakin vaiheesta vastaavien yksiköiden välillä on aivan yhtä tärkeää kuin kunkin vaiheen hoitaminen.

Keskeisten tietojen nopea välittäminen ja kattava yhteistyö lainvalvontaelinten ja hallinto-, todentamis- tai tarkastusviranomaisten välillä ennen tutkintaa, tutkinnan aikana ja tutkinnan jälkeen varmistavat tutkinnan tehokkuuden. Tällöin myös hallintoviranomaiset voivat tehdä oikean päätöksen tapausten seurannasta, erityisesti varotoimenpiteiden osalta, kuten maksujen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Todettakoon lopuksi, että takaisinperinnän ohella ennakoiva lähestymistapa ja toteutettavien toimien merkityksellisyys toimivat voimakkaina pelotteina.

Seuraavat ovat muutamia esimerkkejä tavoitteista:

- lainsäädäntöympäristön aukottomuuden arvioinnin varmistaminen (riittävän oikeudellisen ympäristön luominen)
- petostentorjunnan edistäminen kansalaisten ja henkilöstön keskuudessa
- valvonnan tehokkuuden maksimointi
- väärinkäytösten paljastamiskäytäntöjen käyttöönotto
- petoksia käsittelevän koulutus- ja tiedotusohjelman aloittaminen
- luotettavan takaisinperintäjärjestelmän varmistaminen tappioiden varalta.

Ks. malli **liitteessä 9 – Tavoitteiden asettamisen malli**. Lisäksi asiakirja ”Käytännön toimenpiteet kansallisen petostentorjuntastrategian laatimiseksi”¹⁷ voi toimia esimerkkinä siitä, miten tavoitteet voidaan jäsenellä ja liittää suoraan arviointivaiheen tuloksiin.

3.2. Toimenpiteiden laatiminen

Tavoitteet kuvaavat toivottua tulosta, kun taas toimenpiteet osoittavat tien tämän tuloksen saavuttamiseksi. Toimenpiteet ovat siten tavoitteita täsmällisempiä. Lisäksi yksi tavoite voidaan saavuttaa toteuttamalla useampia toimenpiteitä. Sen vuoksi on tärkeää valita toimenpide tai toimenpiteet, jotka ovat mahdollisimman tehokkaita ja vaikuttavia tavoitteen saavuttamiseksi. Kutakin toimenpidettä varten olisi laadittava tarkoituksenmukainen tulosindikaattori.

Seuraavat ovat esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä:

- ✓ väärinkäytösten paljastamispolitiikan laatiminen
- ✓ toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välisen koordinoinnin ja yhteistyön vahvistaminen petosmalleja koskevan tietojenvaihdon osalta
- ✓ lainsäädännön ja menetelmiä koskevien ohjeiden vahvistaminen
- ✓ yleisen tietoisuuden lisääminen
- ✓ menettelyn luominen talousarvion meno- ja tulopuolella havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja petosepäilyjen käsittelemiseksi
- ✓ tiedonlouhintavälineiden ja riskien pisteytysvälineiden käytön kehittäminen, jotta voidaan tunnistaa riskitekijöitä yksittäisissä hankkeissa
- ✓ julkisiin hankintoihin ja kilpailun valvontaan osallistuvien valtionhallinnon elinten välisen yhteistyön tehostaminen
- ✓ eturistiriitoihin liittyvän rehellisyyden vahvistaminen ja eturistiriitosten käsitteleminen julkisten hankintojen yhteydessä
- ✓ EU:n rahoitukseen liittyvien sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja korruption torjuntaa käsittelevän käsikirjan laatiminen julkisiin hankintoihin osallistuville virkamiehille
- ✓ kokemusten vaihdon vahvistaminen kansallisten viranomaisten ja EU:n tason kumppaneiden välillä (OLAF, asianosaiset komission pääosastot ja muut jäsenvaltiot).

¹⁷ Viite: Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

Esimerkki tavoitteisiin kytkeytyvistä toimenpiteistä:

Tavoitteet	Toimenpiteet
Lainsäädäntöympäristön aukottomuuden arvioinnin varmistaminen (riittävän oikeudellisen ympäristön luominen)	Tarkastellaan nykyistä lainsäädäntökehystä, jolla säännellään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista, yhteistyössä tutkinta- ja oikeusviranomaisten kanssa.
	Riippuen tuloksista, joita EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista sääntelevän lainsäädäntökehäyksen tarkastelussa saadaan, laaditaan ja hyväksytään muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn tai hyväksytään uutta sääntelyä.
Petostentorjunnan edistäminen kansalaisten ja henkilöstön keskuudessa	Laaditaan ja hyväksytään viestintästrategia, joka on erityisesti suunnattu talousarvion meno- ja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseen, ja sisällytetään se yleiseen viestintästrategiaan.
	Toteutetaan viestintätoimia, jotka ovat viestintästrategiaan liitetyn viestinnän toimintasuunnitelman mukaisia.
Tapausten syytteeseen asettamisen parantaminen	Arvioidaan perusteellisesti koulutustarpeita.
	Luodaan tai muutetaan koulutusohjelmia siten, että vastataan hallinto- ja valvontajärjestelmän elinten sekä tutkinta- ja oikeusviranomaisten työntekijöiden koulutustarpeisiin.
	Järjestetään asianmukaisia koulutuksia hallinto- ja valvontajärjestelmän elinten sekä tutkinta- ja oikeusviranomaisten työntekijöille.

Eräs hyödyllinen toimenpide, jolla voidaan edesauttaa useita tavoitteita, on opintokäynnin muodossa toteutettava kansainvälinen yhteistyö.

Opintokäynti on yhdelle henkilölle tai ryhmälle järjestettävä lyhytaikainen (muutaman päivän tai viikon kestävä) vierailu isäntämaassa. Opintokäynnin yhteydessä pidetään yleensä esitelmiä ja tehdään vierailuja paikallisiin elimiin. Lisäksi se tarjoaa erinomaisen tilaisuuden järjestää keskustelufoorumeja, vaihtaa tietoja ja kokemuksia ja oppia lisää yhteisesti tärkeästä aihealueesta. Opintokäynnin arvoa lisää mahdollisuus luoda yhteyksiä ja verkostoja eri maista kotoisin olevien kollegojen kanssa.

Yhdessä työskentely, työasioista keskusteleminen ja eri näkökulmien jakaminen luovat järjestäjille ja osallistujille vakaan perustan, jonka pohjalta ne voivat parantaa omia työskentelymenetelmiään ja -menettelyjään. Toiminnasta voi olla hyötyä tulevissa yhteisissä hankkeissa.

ESIMERKKI

Kroatian toteuttamat opintokäynnit

Kroatian sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnasta vastaavan yksikön (SCIF) edustajat vierailivat TAIEX- ja Hercule II -ohjelmien puitteissa Bulgarian ja Maltan petostentorjunnan koordinoituvirastoissa ja Romanian DLAF:ssa. Opintokäynnit olivat erittäin onnistuneita. Sen vuoksi isäntämaiden (Malta, Bulgaria ja Romania) kollegat vierailivat Kroatiassa, jotta osallistujat saattoivat jakaa työssä saatuja tietoja ja kokemuksia paitsi SCIF:n edustajien myös muiden kansallisten elinten edustajien kanssa.

3.3. Tulosindikaattoreiden asettaminen

Tulosindikaattorit ovat olennaisia osatekijöitä, joilla mitataan tavoitteiden saavuttamisen edistymistä tai tuloksia. Indikaattoreita käytetään petostentorjuntastrategiaa koskevaan raportointiin ja strategian täytäntöönpanon vaikutuksen arviointiin.

Tulosindikaattorit voidaan ilmaista määrällisesti tai laadullisesti.

- ✓ Määrällinen indikaattori voi olla
 - lukumäärä: esim. toimivaltaisten viranomaisten (kuten tarkastus- ja oikeusviranomaisten) välillä tehtyjen yhteistyösopimusten lukumäärä
 - tilannetta kuvaava prosenttiosuus: esim. koulutusten lukumäärä / ohjelmien osallistujamäärä (henkeä kohden) / vuosi
 - saavutettua edistystä kuvaava prosenttiosuus: esim. $PT (vuosi N) - PT (vuosi N - 1) / PT (vuosi N - 1) * 100$ (jossa PT = hallinto-, todentamis- tai tarkastusviranomaisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi saattamien petosepäilytapauksen määrä).
- ✓ Laadullinen indikaattori voi olla
 - kysymys, johon on vastattava ”kyllä” tai ”ei”: esim. eettiset säännöt – kyllä
 - asteikolla korkea–keskisuuri–matala määritelty arvio sääntöjen noudattamisen tasosta.

Laadullista indikaattoria voidaan pitää subjektiivisempänä kuin määrällistä indikaattoria. Laadullinen indikaattori voi kuitenkin olla myös merkityksellisempi ja mielekkäämpi kuin määrällinen indikaattori. Lisäksi olisi pidettävä mielessä, ettei indikaattoreita saisi analysoida ja kommentoida erillisinä tietoina, vaan olisi otettava huomioon asiayhteys ja muut indikaattorit. Indikaattoreiden olisi oltava helposti määritettäviä

ja/tai laskettavia. Niiden arviointi ei siis saisi olla työlästä, vaan sen olisi perustuttava olemassa oleviin luotettaviin välineisiin (kuten olemassa oleviin tietokantoihin, joita käytetään koulutukseen tai petostapausten ilmoittamiseen (IMS)), joista tärkeimmät tiedot voidaan poimia helposti ja nopeasti. Indikaattoreiden olisi oltava myös helposti tarkistettavissa, jotta voidaan taata täysi avoimuus ja kansalaisten luottamus. Hyvin valitut indikaattorit auttavat olennaisesti arvioimaan strategian täytäntöönpanon vaikutusta. Niiden avulla strategiaa voidaan päivittää ja/tai tarkistaa sopivana ajankohtana. Indikaattorit ovat siten olennainen osa petostentorjuntastrategiaa: niiden avulla mitataan tavoitteiden saavuttamisen edistymistä.

Esimerkkejä indikaattoreista

Tavoitteet	Toimenpiteet	Indikaattorit
Lainsäädäntöympäristön aukottomuuden arvioinnin varmistaminen (riittävän oikeudellisen ympäristön luominen)	Tarkastellaan lainsäädäntökehystä, jolla säännellään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista, yhteistyössä tutkinta- ja oikeusviranomaisten kanssa.	EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista sääntelevän lainsäädäntökehyyksen tarkastelu Kaikkien sidosryhmien hyväksymä kertomus EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista sääntelevän lainsäädäntökehyyksen tarkastelusta
	Riippuen tuloksista, joita EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tutkintaa ja syytteeseen asettamista sääntelevän lainsäädäntökehyyksen tarkastelussa saadaan, laaditaan ja hyväksytään muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn tai hyväksytään uutta sääntelyä.	Sääntelyyn tehtyjen muutosten määrä vuodessa
Petostentorjunnan edistäminen kansalaisten ja henkilöstön keskuudessa	Laaditaan ja hyväksytään viestintästrategia, joka on erityisesti suunnattu talousarvion meno- ja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseen, ja sisällytetään se yleiseen viestintästrategiaan.	Hyväksytty viestintästrategia, joka on erityisesti suunnattu talousarvion meno- ja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseen
	Toteutetaan viestintätoimia, jotka ovat viestintästrategiaan liitetyn viestinnän toimintasuunnitelman mukaisia.	Toimet, jotka ovat viestintästrategiaan liitetyn viestinnän toimintasuunnitelman

		mukaisia ja jotka on suunnattu talousarvion meno- ja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseen
Tapausten syyteeseen asettamisen parantaminen	Arvioidaan EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevia koulutustarpeita.	Koulutustarpeiden arviointi EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeva koulutusstrategia
	Luodaan tai muutetaan EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten torjuntaa koskevia koulutusohjelmia siten, että vastataan tutkinta- ja oikeusviranomaisten koulutustarpeisiin.	Koulutusstrategian mukaiset EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat koulutusohjelmat
	Järjestetään talousarvion meno- ja tulopuolen petosten torjuntaa koskevaa koulutusta tutkinta- ja oikeusviranomaisten työntekijöille.	Talousarvion meno- ja tulopuolen petosten torjuntaa koskevaa koulutusta saaneiden tutkijoiden määrä Talousarvion meno- ja tulopuolen petosten torjuntaa koskevaa koulutusta saaneiden syyttäjien määrä
Luotettavan takaisinperintäjärjestelmän varmistaminen tappioiden varalta		Tuomioistuinten kautta takaisin perittyjen varojen määrä keskimäärin

4. Toimintasuunnitelman laatiminen

4.1. Toimintasuunnitelman sisältö

Petostentorjuntastrategian yhteydessä olisi laadittava myös yksityiskohtainen toimintasuunnitelma, josta käy ilmi, kuinka tavoitteet muunnetaan käytännön toimiksi ja toimenpiteiksi. Kansallisesta petostentorjuntastrategiasta vastaavan yksikön olisi laadittava toimintasuunnitelma perustetun asiantuntijaryhmän tuella. Tässä vaiheessa kaikkien asiaan liittyvien elinten yhteistyö on tarpeen, jotta varmistetaan, että kaikilla niillä on mahdollisuus ja valmiudet suoriutua tehtävästä ja että ehdot ovat kohtuulliset ja niissä otetaan huomioon kaikki vaaditut menettelyt. Tämä on ratkaisevan tärkeää erityisesti silloin, jos toimeenpanevilla elimellä on rajallinen lakisääteinen toimivalta valvoa toimenpiteiden toteutusta, sillä muutoin toimintasuunnitelmalla ei ole käytännössä vaikutusta.

Tässä vaiheessa tärkeitä kysymyksiä ovat kustannus-hyötynäkökohdat ja henkilöresurssien saatavuus. Toiminnassa olisi keskityttävä prioriteeteiksi määriteltyihin toimenpiteisiin. Nykytilanteen analyysin ja petosriskinarvioinnin tuloksista olisi pitänyt saada selkeä yleiskuva prioriteeteista.

Jäsenvaltioilla on käytettävissään monia erilaisia välineitä vaikuttavien ja tehokkaiden toimien kehittämiseen. Jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava toimien toteuttamista seuraavilla osa-alueilla:

- lainsäädännön laatiminen
- organisaatio
- hallinnointi
- menettelyt
- keinot ja resurssit
- toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö kansallisella tasolla
- yhteistyö EU:n tasolla (komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa).

Toimintasuunnitelma perustuu määriteltyihin **prioriteetteihin** ja niitä vastaaviin tavoitteisiin. Siinä annetaan asianmukaisten viranomaisten tehtäväksi näiden prioriteettien täytäntöönpano ja seuranta. Prioriteettien olisi vastattava keskeisiä alueita, joilla petostentorjuntatoimia voidaan tehostaa strategian avulla. Lisäksi toimintasuunnitelmassa olisi määriteltävä yksittäisten toimijoiden tai petostentorjunnan koordinoituviraston kumppaneiden tehtävät jäsenvaltiossa. Tarvittaessa näissä tehtävissä voidaan saada tukea muilta kumppaneilta, kuten EU:lta ja/tai kansallisilta elimiltä.

Toimintasuunnitelman olisi sisällettävä erityisiä **tehtäviä**, jotka on osoitettu niiden toteuttamisesta vastaaville yksiköille. Lisäksi olisi asetettava määräajat tehtävien suorittamiselle. Tehtävät olisi jaettava kansallisen petostentorjuntastrategian mukaisiin osa-alueisiin.

Kutakin tehtävää on tarkasteltava ottaen huomioon yhteisvaikutusten saavuttaminen ja yhdenmetyksen lähestymistavan edistäminen. Toimintasuunnitelmassa olisi otettava huomioon

esimerkiksi se, että EU:n varoja käytetään parantamaan EU:n kansalaisten elinolosuhteita, varmistamaan kasvua ja luomaan työpaikkoja. Tämä tavoite kärsii, jos talousarviovaroja käytetään väärin.

Yksittäisiä toimia voidaan toteuttaa hankkeina, jotta petostentorjuntastrategiassa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Kussakin jäsenvaltiossa olisi perustettava jäsenelty viranomaisten verkosto kansallisen petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman panemiseksi täytäntöön. Verkostojen tehtävänä olisi varmistaa, että strategia ja toimintasuunnitelma pannaan täytäntöön ja että niitä arvioidaan ja seurataan järjestelmällisesti sekä päivitetään ja tarkistetaan tarvittaessa.

4.2. Toimintasuunnitelman kattama ajanjakso

Koska toimintasuunnitelma perustuu kansallisessa petostentorjuntastrategiassa määritettyihin prioriteetteihin ja niitä vastaaviin tavoitteisiin, se sisältää erityisiä tehtäviä. Sen vuoksi toimintasuunnitelmaa päivitetään tai muutetaan jatkuvasti sen voimassaolon aikana. Toimintasuunnitelman kesto ei suositella kytkemään strategian voimassaoloaikaan. Kansallinen petostentorjuntastrategia muodostaa jäsenvaltioille yleisen ohjeasiakirjan, jonka voimassaolo voi vastata monivuotisen rahoituskehyyksen kesto. Toimintasuunnitelmassa puolestaan edellytetään erityisten tehtävien suorittamista.

Toimintasuunnitelma kannattaa laatia **vuosittain** siten, että sitä arvioidaan kunkin kalenterivuoden päättyessä.

ESIMERKKI

Bulgarian toimintasuunnitelma

Bulgariassa on laadittu Euroopan unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva kansallinen strategia kaudelle 2014–2020. Strategiaan on liitetty kautta 2015–2016 koskeva toimintasuunnitelma, jota jopa päivitettiin vuoden 2016 osalta. Bulgarian kokemukset osoittavat, että jopa kaksivuotinen suunnitelma on liian pitkäkestoinen eikä siinä voida käsitellä strategian nykyisiä tehtäviä ja näkökohtia parhaalla mahdollisella tavalla. Vuodesta 2017 lähtien suunnitelma laaditaan kalenterivuosittain ja sitä arvioidaan kunkin kalenterivuoden päättyessä.

Toimintasuunnitelmaa olisi arvioitava säännöllisesti (vähintään puolen vuoden ja enintään kahden vuoden välein). Saavutettua edistystä olisi aika ajoin verrattava tavoitteisiin, ja strategiaa olisi päivitettävä tämän vertailun tulosten mukaisesti. Toimintasuunnitelman julkaiseminen erillisenä asiakirjana on osoittautunut käytännölliseksi, jotta strategiaa ei tarvitse muuttaa aina kun toimintasuunnitelmaa arvioidaan ja tarkistetaan.

4.3. Petostentorjunnan koordinoituviraston mahdollinen rooli toimintasuunnitelman laadinnassa

Kunkin jäsenvaltion nykyisestä organisaatiosta riippuen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seuranta voitaisiin antaa kansallisen petostentorjunnan koordinoituviraston (AFCOS) tehtäväksi. AFCOS voi ottaa johtavan roolin, saada asianomaiset kumppanit liikkeelle sekä kannustaa niitä ehdottamaan toimenpiteitä ja sitoutumaan indikaattoreiden tai tuotosten tuloksiin.

AFCOS voisi antaa kertomuksen toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta vuosittain (ajanjaksolta 1. tammikuuta–31. joulukuuta). AFCOS voisi myös tarkastella toimintasuunnitelmaa uudelleen kahden vuoden kuluttua käyttämällä samanlaista muotoa kuin alkuperäisessä toimintasuunnitelmassa.

III. Kansallisen petostentorjuntastrategian arviointi ja päivittäminen

Kansallisen petostentorjuntastrategian seurannalla ja arvioinnilla pyritään varmentamaan, voidaanko sillä varmistaa tehokasta ja vaikuttavaa petostentorjuntaa sekä unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevien tavoitteiden saavuttaminen.

Sen vuoksi strategian olisi oltava jatkuvasti kehitettävä asiakirja, jota mukautetaan ja päivitetään ottaen huomioon tärkeimmät rakenteelliset ja/tai organisatoriset muutokset ja petosmalleissa mahdollisesti havaitut kehityssuunnat.

1. Strategian arviointi

Arviointiperusteilla olisi pyrittävä määrittämään

- ✓ missä määrin strategian täytäntöönpanolla saavutetut tulokset vastaavat strategiassa asetettuja tavoitteita
- ✓ odotettujen tulosten saavuttamisen tosiasiallisten kustannusten suhde strategian laadintavaiheessa arvioituihin kustannuksiin
- ✓ toimintasuunnitelmassa vahvistettujen toimintojen toteutus ja määräaikojen noudattaminen.

Jotta kansallisen petostentorjuntastrategian seuranta ja arviointi olisi mahdollisimman vaivatonta, sitä varten voi olla hyödyllistä laatia ohjeita tai oppaita.

Kansallisen petostentorjunnan koordinoituviraston tai muun strategian täytäntöönpanoa koordinoivan yksikön olisi otettava päävastuu seurannasta ja arvioinnista. Tarvittaessa hallitus voi nimetä tämän yksikön. On olennaista varmistaa, että yksiköllä on jäsenvaltion hallituksen täysimääräinen poliittinen tuki, jotta seuranta- ja arviointiprosessi toteutuisi ongelmitta.

Nimetty yksikkö kerää tietoja seuraavilta sidosryhmiltä:

- hallinnoinnista, täytäntöönpanosta, todentamisesta, tarkastuksesta, tutkinnasta, lainvalvonnasta, syytteen asettamisesta ja seuraamusten määräämisestä vastaavat yksiköt (esim. hallinto-, todentamis-, tarkastus-, valvonta- ja tutkintaviranomaiset, välittävät elimet, AFCOS ja tuomioistuimet)
- unionin rahoittamien hankkeiden valvonnasta ja seurannasta vastaavat yksiköt (esim. kilpailu-, hankinta-, vero- ja tulliviranomaiset).

Kansallisen petostentorjuntastrategian perusteellisen arvioinnin kannalta on olennaista varmistaa, että yhteistyö on sujuvaa petostentorjunnan erilaisten sidosryhmien kanssa. Lisäksi arvioinnissa voi olla hyödyllistä tehdä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen asiantuntijoiden kanssa, jotta voidaan esimerkiksi parantaa prosessin puolueettomuutta ja motivoida kansalaisia osallistumaan siihen.

Seuranta voidaan toteuttaa jatkuvasti tai säännöllisin väliajoin. Siinä käytetään lähtökohtaisesti määrällisiä menetelmiä eikä keskitytä syy-yhteyteen. Seurannan tarkoituksena on kerätä tietoa määritettyjen tehtävien, tavoitteiden ja tasojen täyttymisestä.

Arviointia olisi tehtävä määrääjain ja asetettujen määräaikojen mukaan (esim. puolivuositain tai vuosittain / joka toinen vuosi, lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä). Väliarvioinnin yhteydessä kannattaa harkita, onko strategiaa päivitettävä, jotta voidaan varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Väliarvioinnista olisi laadittava kertomus.

Lopullinen arviointi olisi tehtävä strategian kattaman ajanjakson lopussa. Siinä esitetään täytäntöönpanon tulokset määrällisesti, ja arvioinnin perusteella laaditaan seuraava strategia.

Lopullisessa arvioinnissa keskitytään täytäntöönpanoon sekä määritetään vahvuuksia ja heikkouksia, jotka vaikuttavat petostentorjunnan sidosryhmien kykyyn havaita ja poistaa petosriskejä. Siinä yksilöidään syyt, joiden vuoksi tavoitteita ei ole saavutettu tai prioriteetteja noudatettu.

Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota siihen, onko petosriskianalyysin tulokset sisällytetty kansalliseen petostentorjuntastrategiaan.

Arvioinnin suorittaminen ei itsessään ole tavoite. Asianmukaisessa arvioinnissa olisi

- ✓ katettava koko petostentorjuntaketju ja kaikki kansallisen petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman osa-alueet
- ✓ tarkasteltava, missä määrin määritellyt toimenpiteet ja toimet ovat relevantteja, vaikuttavia ja tehokkaita määritettyjen tavoitteiden osalta
- ✓ määritettävä odotettujen tulosten saavuttamisen tosiasiallisten kustannusten suhde strategian laadintavaiheessa arvioituihin kustannuksiin
- ✓ määritettävä, missä määrin toimintasuunnitelman mukaisia toimia on toteutettu ja määräaikoja noudatettu
- ✓ vahvistettava, mitä parannuksia on saavutettu ja mitä suuntauksia ja seuraamuksia on odotettavissa seuraavalla kaudella
- ✓ edistettävä selkeän kuvan muodostamista petostentorjunnassa saavutetusta edistyksestä
- ✓ edistettävä toiminnallisten petostentorjunnan mekanismien, välineiden ja työkalujen mukauttamista, korjausten tekemistä sekä strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman muuttamista tai päivittämistä. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon tärkeimmät rakenteelliset ja/tai organisatoriset muutokset, joita on saattanut tapahtua, sekä petosmalleissa havaitut kehityssuunnat
- ✓ esitettävä ehdotuksia strategiaan ja sen osa-alueisiin tehtävien muutosten erittelystä, jotta parannetaan unionin taloudellisten etujen suojan tehokkuutta ja vaikuttavuutta
- ✓ tehtävä päätelmiä, joiden avulla voidaan antaa suosituksia asiakirjan päivittämiseksi ja mukauttamiseksi ja siten saavuttaa selvää edistymistä ja konkreettisia tuotoksia ja tuloksia petostentorjunnassa ja EU:n taloudellisten etujen suojelussa
- ✓ ehdotettava ratkaisuja ongelmiin ja keinoja poistaa esteitä, jotka heikentävät strategian täytäntöönpanoa.

Annettujen tai hankittujen tietojen on sisällettävä riittävän selkeitä ja konkreettisia tietoja, joita voidaan käyttää kansalliseen petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman toimenpiteiden ja tehtävien arvioinnissa.

Indikaattoreiden arvioinnissa on tärkeää pohtia sitä, voidaanko tietyllä määrällisellä indikaattorilla tuottaa tarkoituksenmukaista, objektiivista ja uskottavaa tietoa. Lisäksi voidaan tarkastella toimintojen ja tuotosten välistä syysuhdetta (”jos... niin”). Arvioija voi esittää esimerkiksi seuraavia kysymyksiä: Mitä tapahtuu, jos riskianalyysejä ei ole toteutettu? Mitä tapahtuu, jos tietty indikaattori ei ole mitattavissa? Mitä tapahtuu, jos tilanne ei muutu?

Jotta voidaan saada kattava käsitys saavutetusta edistyksestä sekä petosmalleissa ja petostentorjunnassa havaituista kehityssuunnista, menetelmissä olisi korostettava laadullisia indikaattoreita (esim. unionin etujen suojelemiseen osallistuvien henkilöiden uusien taitojen hankinta, lainsäädännön aukkojen poistaminen ja lainsäädännön aukottomuuden arviointia petosten osalta koskevien ehdotusten tekeminen), jotka kuvaavat määrällisiä tietoja (esim. määrää, lukumäärää tai prosenttiosuutta koskevat hyväksytyt toimenpiteet).

Lopuksi olisi laadittava kertomus sekä väliarvioinnista että lopullisesta arvioinnista. Kertomukseen olisi sisällyttävä

- ✓ arviointimenetelmien kuvaus
- ✓ tavoitteiden saavuttamista koskeva arviointi
- ✓ päätelmiä ja jatkosuosituksia, jotka olisi laadittava selkeästi ja yksiselitteisesti, helposti ymmärrettävästi ja todennettavissa olevien havaintojen pohjalta ja joilla olisi vastattava tunnistettuihin petosriskeihin ja -ongelmiin.

2. Strategian päivittäminen

Strategian päivittäminen ja mukauttaminen voi sisältää

- tavoitteiden päivittämisen ja/tai tarkistamisen
- suunnittelu- ja hallintoresurssien mukauttamisen
- indikaattoreiden mukauttamisen
- määräaikojen päivittämisen
- käytössä olevien toimenpiteiden, toimien ja toimintojen mukauttamisen ja/tai päivittämisen
- uusien toimenpiteiden, toimien ja toimintojen käyttöönoton.

Kunkin kansallisen petostentorjuntastrategian arvioinnin tuloksista olisi raportoitava petostentorjuntaan osallistuville sidosryhmille ja julkaistava vuosikertomus.

Toimintasuunnitelman ja strategian päivittäminen niiden kattamaa ajanjaksoa pidemmältä ajalta:

Strategiaa ja toimintasuunnitelmaa voidaan päivittää paitsi sisällön myös niiden kattaman ajanjakson osalta. Koska toimintasuunnitelma perustuu strategiassa määritettyihin prioriteetteihin ja niitä vastaaviin tavoitteisiin, se sisältää erityisiä tehtäviä ja sitä päivitetään tai muutetaan jatkuvasti sen voimassaolon aikana. Toimintasuunnitelmaa ei kuitenkaan pitäisi

ulottaa strategian kattamaa ajanjaksoa pidemmälle. Toimintasuunnitelma kannattaa laatia vuosittain siten, että sitä arvioidaan kunkin kalenterivuoden päättyessä. Strategiaa on asianmukaista päivittää silloin, kun se ei liity meneillään olevaan toimenpideohjelmakauteen.

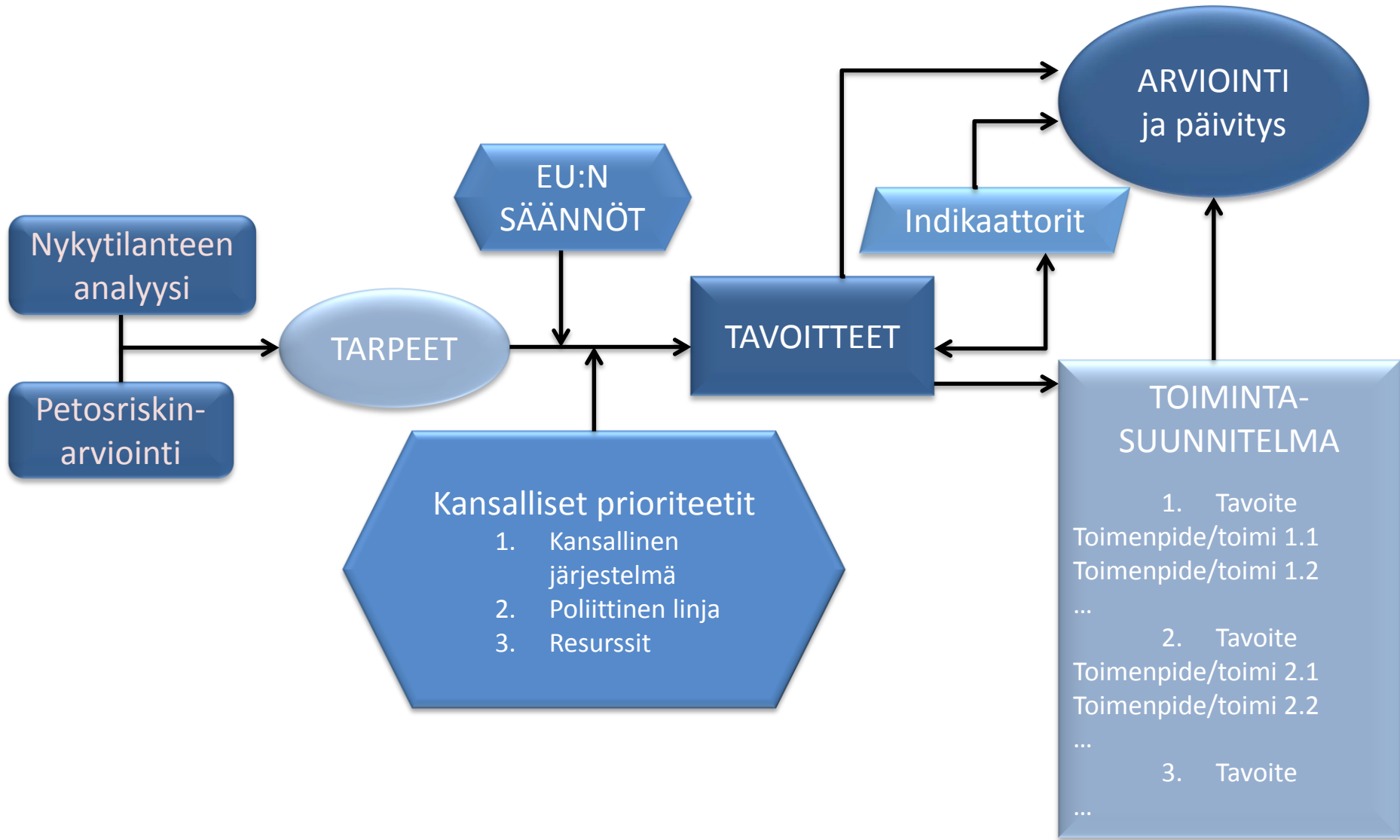
Päivityksessä olisi otettava huomioon muun muassa seuraavia tekijöitä:

- Minkä ajanjakson strategia tai toimintasuunnitelma kattaa?
- Onko strategiaa tai toimintasuunnitelmaa syytä pidentää?
- Onko strategian tai toimintasuunnitelman indikaattoreita noudatettu?
- Onko järkevämpää pidentää strategiaa tai toimintasuunnitelmaa sen sijaan, että laaditaan uusi?
- Onko EU:n tai kansallisella tasolla annettu uutta sääntelyä, joka edellyttää perusteellisempia muutoksia?
- Onko nykyinen ohjelmakausi päättymässä?

Strategian tai toimintasuunnitelman päivitysprosessi voi pohjautua niiden laadintaa koskevaan tietotaitoon.

Liitteet

Liite 1 – Kansallisen petostentorjuntastrategian prosessikaavio



Liite 2 – Kansallisen petostentorjuntastrategian rakennemalli

1. Johdanto / yleinen tausta

Tässä luvussa yksilöidään oikeudellinen kehys (eli viitteet sekä kansalliseen että EU:n lainsäädäntöön), määritellään strategian laajuus petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan torjuntaa koskevien kansallisten prioriteettien mukaisesti sekä nimetään strategian laadinnasta, täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaava yksikkö ja prosessiin osallistuvat elimet. Lisäksi ilmoitetaan yhteys muihin kansallisiin strategioihin ja politiikkoihin. Konkreettisemmin tarkasteltuna luku sisältää seuraavat osa-alueet:

1.1. Oikeudellinen kehys

- ✓ viittaus EU:n oikeudelliseen ympäristöön, kuten perussopimukseen, asetuksiin
- ✓ viittaus kansalliseen lainsäädäntöön
- ✓ viittaus tärkeimpiin kansallisiin prioriteetteihin, jotka voivat vaikuttaa petosten, korruption tai muun laittoman toiminnan torjuntaan
- ✓ viittaus petosten, korruption ja kaikenlaisten talousrikosten torjuntaa koskeviin kansallisiin strategioihin tai politiikkoihin, jotka käsittelevät esimerkiksi korruption, järjestäytyneen rikollisuuden tai rahanpesun torjuntaa. Nämä strategiat olisi hyvä yhdistää kansalliseen petostentorjuntastrategiaan.
- ✓ yleinen sitoutuminen politiikkaan ja viranomaisten valmius toimia petosten torjumiseksi, erityisesti EU:n varojen osalta
- ✓ mahdollinen yhteys muihin kansallisiin politiikkoihin tai poliittisiin painopisteisiin.

1.2. Institutionaalinen kehys

- ✓ kansallinen yksikkö tai ministeriön osasto, joka vastaa strategian (ja toimintasuunnitelman) laadinnasta ja täytäntöönpanon seurannasta
- ✓ ministeriöt, viranomaiset ja yksiköt, jotka osallistuvat EU:n varojen valvontaan ja petosten, korruption ja muun EU:n talousarviota vahingoittavan laittoman toiminnan torjuntaan
- ✓ EU:n varojen valvonnasta vastaavan organisaation tyyppi: keskitetty, hajautettu tai muu.

1.3. Strategian tarkoitus

- ✓ strategian tarkoitus ja keskeiset näkökohdat, joiden perusteella se laadittiin
- ✓ strategian kattama ajanjakso.

1.4. Menetelmät

- ✓ strategian laadinnan perusta (tietolähteet, kuten riskinarviointi, elinten väliset työryhmät, kyselyt, ja miten tiedot on hankittu).

2. Valmisteluvaihe: nykytilanteen analyysi ja petosriskinarviointi

Tässä luvussa

- ✓ kuvaillaan tärkeimmät osa-alueet, joilla tunnistettiin vahvuuksia ja heikkouksia tilannetta arvioitaessa, ja ilmoitetaan heikkouksien syyt. Ei ole tarpeen käsitellä jokaista osa-aluetta (lainsäädäntö, organisaatio, hallinnointi ja toimijat, menettelyt, keinot ja resurssit, toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö kansallisella tasolla ja yhteistyö EU:n tasolla), vaan kannattaa keskittyä vain tärkeimpiin osa-alueisiin, joilla havaittiin parantamisen varaa ja joita koskeva tavoite aiotaan asettaa
- ✓ esitetään kokoavasti petosriskinarvioinnin tärkeimmät tulokset ja keskitytään niihin tuloksiin, joihin strategiassa on kiinnitettävä erityistä huomiota
- ✓ esitetään osa-alueet, joilla olisi strategian avulla tukittava aukkoja ja tuotava lisäarvoa petostentorjuntaan
- ✓ viitataan strategiaa täydentäviin periaatteisiin ja arvoihin
- ✓ luetellaan tavoitteet ja kuvataan jokaista tavoitetta lyhyesti. Lisäksi olisi viitattava määritettyihin tarpeisiin.

3. Yksityiskohtainen valmistelu: tavoitteet ja tulosindikaattorit

Tässä vaiheessa asetetaan tavoitteet ja niihin liittyvät tulosindikaattorit. Tavoitteet määritellään jäsenvaltioiden tarpeiden mukaisesti, ja niiden avulla hahmotellaan jäsenvaltioiden etenemissuunnitelma ja visio petostentorjunnan alalla. Tavoitteet muunnetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi. Lisäksi kutakin toimenpidettä varten määritellään tulosindikaattoreita, joiden avulla arvioidaan saavutettua edistystä. Tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetään toimintasuunnitelmaan.

Tavoitteiden asettamisessa olisi otettava huomioon petostentorjuntaketjun kaikki vaiheet: 1) petosten ehkäiseminen, 2) petosten havaitseminen, 3) tutkinta- ja syytetoimet sekä 4) varojen takaisinperintä ja seuraamukset. Tavoitteet on järkevää luetella petostentorjuntaketjun järjestyksessä. Yksi tavoite voi koskea useampaa kuin yhtä vaihetta.

Tavoitteita asettaessa on olennaista

- ✓ selittää, miksi kyseinen tavoite on ensisijainen
- ✓ kuvailla, mikä tulos tavoitteella pyritään saavuttamaan
- ✓ määrittää tulosindikaattori, jolla mitataan tavoitteen täyttymistä.

Tässä luvussa olisi myös kuvailtava lyhyesti tärkeimmät keinot ja resurssit, joita käytetään strategian täytäntöönpanossa (petostentorjuntaan erikoistuneet yksiköt, yhteensovittamisesta vastaavat komiteat, yksiköiden väliset verkostot, yksiköiden väliset sopimukset, tietotekniset järjestelmät, menettelyt ja ohjeet). Erityisesti luvussa olisi esitettävä

- ✓ lyhyt katsaus yksiköistä, jotka vastaavat EU:n varojen hallinnoinnista, todentamisesta ja tarkastamisesta

- ✓ lyhyt katsaus yksiköistä, jotka vastaavat petosten, korruption tai muun EU:n taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnasta
- ✓ tarvittaessa tietoja tietoteknisten järjestelmien käytöstä petostentorjunnassa
- ✓ tietoja koulutuspolitiikasta ja -resursseista.

Tavoitteiden yhteydessä olisi ilmoitettava petostentorjuntaketjun vaiheen nimi, heikkoudet tai nykytilanne, toimenpide ja tulosindikaattori sekä keskeiset toimijat (vastuuelimet) ja aikataulu. Nämä tiedot voidaan esittää xls-taulukossa.

Tällainen rakenne auttaa parhaiten näkemään riskien tai heikkouksien, tavoitteiden ja vastaavien lieventävien toimenpiteiden välisen yhteyden. Asiakirja ”Käytännön toimenpiteet kansallisen petostentorjuntastrategian laatimiseksi”¹⁸ voi toimia esimerkkinä siitä, miten tavoitteet voidaan jäsenellä ja liittää suoraan arviointivaiheen tuloksiin.

4. Toimintasuunnitelma

Toimintasuunnitelma on väline, jolla kansallinen petostentorjuntastrategia pannaan täytäntöön. Toimintasuunnitelma on siis olennainen osa strategiaa. Toimintasuunnitelmassa esitetään toimia tai toimenpiteitä ja määritellään toimijoiden tehtävät ja määräajat tai aikataulu, joiden puitteissa tavoitteet on saavutettava. Määräajat asetetaan tavoitteiden tärkeysjärjestyksen mukaan.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa seuraa [toimivaltaisen viranomaisen nimi], ja täytäntöönpanoa arvioidaan [toimivaltaisen viranomaisen määrittämin säännöllisin aikavälein, esim. vuosittain tai kahden vuoden välein]. Arvioinnista laaditaan kertomus, joka toimitetaan [toimivaltaisen viranomaisen nimi, esim. hallitus, ministeriö].

Toimintasuunnitelma kattaa petostentorjuntaketjun kaikki vaiheet: 1) petosten ehkäiseminen, 2) petosten havaitseminen, 3) tutkinta- ja syytetoimet sekä 4) varojen takaisinperintä ja seuraamukset.

Taulukon sarakkeet ”Tavoite”, ”Toimi/toimenpide”, ”Vastaava yksikkö”, ”Määräaika/aikataulu” ja ”Keskeinen tulosindikaattori” ovat pakollisia, kun taas kaksi viimeistä saraketta eli ”Riskit” ja ”Rahoitusvarat ja henkilöresurssit” ovat vapaaehtoisia mutta erittäin suositeltavia. Jäsenvaltiot voivat harkita muiden sarakkeiden lisäämistä erityistarpeidensa mukaisesti.

5. Strategian arviointi ja päivittäminen

Strategia on jatkuvasti kehitettävä asiakirja, jota on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä. Väliarvioinnin tai -arviointien jälkeen päätetään, päivitetäänkö petostentorjuntastrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa. Strategiaa päivitetään täytäntöönpanon aikana tapahtuneiden muutosten vuoksi, jotta voidaan varmistaa vastuullisuus ja se, että strategian täytäntöönpanosta vastaava yksikkö voi hyväksyä strategian rakenteen ja muuttaa sitä.

¹⁸ Viite: Ares(2015)5642419 – 07/12/2015.

Näin ollen tässä luvussa olisi muun muassa ilmoitettava, miten arviointi suoritetaan, mikä yksikkö vastaa strategian arvioinnista ja missä aikataulussa väliarviointi ja lopullinen arviointi suoritetaan. Jokaisesta arvioinnista laaditaan kertomus, jossa

- ✓ kuvaillaan arviointimenetelmä
- ✓ arvioidaan, missä määrin tavoitteet on saavutettu
- ✓ tehdään päätelmiä seuraavista vaiheista.

Väliarvioinnin tai -arviointien jälkeen päätetään, päivitetäänkö petostentorjuntastrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa. Strategiaa päivitetään täytäntöönpanon aikana tapahtuneiden muutosten vuoksi, jotta voidaan varmistaa vastuullisuus ja se, että strategian täytäntöönpanosta vastaava yksikkö voi hyväksyä strategian rakenteen ja muuttaa sitä.

Strategian päivittämisen ja mukauttamisen yhteydessä voidaan tarvittaessa

- ✓ arvioida tavoitteita uudelleen
- ✓ mukauttaa, suunnitella ja hallinnoida resursseja paremmin ja täsmällisemmin
- ✓ päivittää toimenpiteitä ja/tai määräaikoja
- ✓ tarkastella uudelleen vastuussa olevia yksiköitä.

Liite 3 – Petosriskinarviointiasiakirjan mahdollinen rakenne ja sisältö

ASIAKIRJAN OSA	SISÄLTÖ
Etusivu	<ul style="list-style-type: none"> – asiakirjan julkaissut elin – asiakirjan nimi (– versio) – päiväys ja paikka
Sisällysluettelo	sisällysluettelo
Lyhenteet/sanasto	lyhenteet ja määritelmät
Johdanto	<ul style="list-style-type: none"> – oikeusperusta ja institutionaalinen kehys – asiakirjan tarkoitus – täytäntöönpanon laajuus (varojen tyyppin ja ajanjakson osalta) – asiakirjan tuensaajat, mukaan lukien luottamuksellisuuslauseke
Sisältö	<ul style="list-style-type: none"> – menetelmien ja välineiden kuvaus – ohjeet, joissa täsmennetään riskinarviointiprosessin toimet, vastualueet, tuotokset, raportointilinjat ja määrääjat
Luettelo liitteistä	<ul style="list-style-type: none"> riskinarviointivälineet riskirekisterin malli toimintasuunnitelman malli
Lisäys	viitteet riskien tunnistamista koskeviin hyödyllisiin tietolähteisiin

Liite 4 – Petosriskit

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Hankehakemusten sääntöjenvastainen valinta	Arviointikomitean jäsenet vaikuttavat tahallisesti hakijoiden arviointiin ja valintaan ja suosivat tiettyä hakijaa joko käsittelemällä hakemusta muita suotuisammin arvioinnissa tai painostamalla muita paneelin jäseniä salassa pidetyn eturistiriidan tai lahjusten ja/tai voitelun vuoksi.	Taloudellinen vahinko Valintaprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Valheellisen hankehakemuksen valinta	Hakijat esittävät hakemuksessa väärää ilmoitusta ja antavat arviointikomitealle virheellisen käsityksen kelpoisuusvaatimusten täytymisestä voittaakseen hakumenettelyn.	Taloudellinen vahinko Valintaprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Hankkeen/toimenpiteen päällekkäinen rahoitus	Hakijat jättävät ilmoittamatta, että he ovat hakeneet samalle hankkeelle rahoitusta useammasta EU:n rahastosta ja/tai jäsenvaltiosta.	Taloudellinen vahinko Valintaprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Tarjousten sääntöjenvastainen valinta	Arviointikomitean jäsenet vaikuttavat tahallisesti tarjousten arviointiin ja valintaan ja suosivat tiettyä hakijaa joko käsittelemällä hakemusta muita suotuisammin arvioinnissa tai painostamalla muita paneelin jäseniä salassa pidetyn eturistiriidan tai lahjusten ja/tai voitelun vuoksi.	Markkinoiden kilpailun vääristyminen Taloudellinen vahinko Tarjouskilpailuprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys
Sopimuksen tekeminen sellaisen tarjoajan kanssa, joka ei olisi saanut sopimusta kilpailumenettelyssä	Hankintahenkilöstö välittelee tarvittavaa kilpailumenettelyä omaa etua tavoitellessaan ja suosiakseen tiettyä tarjoajaa sopimuksen saamisessa tai säilyttämisessä <ul style="list-style-type: none"> – jättämällä tarjouskilpailuprosessin järjestämättä – jakamalla ostot välttääkseen hankinnan kynnyksarvon ylittymisen – tekemällä sopimuksen perusteettomasti yhden toimijan kanssa – jatkamalla sopimusta sääntöjenvastaisesti. 	Markkinoiden kilpailun vääristyminen Taloudellinen vahinko Tarjouskilpailuprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Sopimuksen tekeminen sellaisen tarjoajan kanssa, joka ei olisi saanut sopimusta, jos hankintahenkilöstö ei olisi manipuloinut hankintamenettelyä	Hankintahenkilöstö suosii tiettyä tarjoajaa kilpailumenettelyssä omaa etua tavoitellessaan – räätälöimällä eritelmät tietyn tarjoajan vaatimusten mukaisesti – paljastamalla luottamuksellista tietoa, jonka avulla suosittava tarjoaja voi laatia parhaan ehdotuksen – manipuloimalla vastaanotettuja tarjouksia sen varmistamiseksi, että suosittava tarjoaja valitaan.	Markkinoiden kilpailun vääristyminen Taloudellinen vahinko Tarjouskilpailuprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys
Sopimuksen tekeminen hankintamenettelyä manipuloineen tarjoajan kanssa, joka ei muutoin olisi saanut sopimusta	Tarjoaja manipuloi kilpailumenettelyä hankintahenkilöstön huomaamatta saadakseen sopimuksen. Menettelyä manipuloidaan harjoittamalla vilpillistä yhteistoimintaa muiden yritysten kanssa, järjestämällä epäaitoja tarjoajia tai jättämällä ilmoittamatta tiettyjä kustannuksia tarjouksessa.	Markkinoiden kilpailun vääristyminen Taloudellinen vahinko Tarjouskilpailuprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Perusteeton maksu toimeksisaajalle	Toimeksisaaja manipuloi kuluselvityksiä tai laskuja toimittamalla päällekkäisiä kuluselvityksiä tai väärennettyjä, liioiteltuja tai päällekkäisiä laskuja saadakseen perusteetonta taloudellista etua.	Taloudellinen vahinko Tarkastus- ja maksuprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Maksu sopimusta rikkoneelle toimeksisaajalle	Toimeksisaaja rikkoo sopimusehtoja jättämällä toimittamatta sovittuja tuotteita tai korvaamalla ne heikkolaatuisilla tuotteilla saadakseen perusteetonta taloudellista etua.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Turvallisuusriskit (jos infrastruktuurihankkeissa käytetään heikkolaatuisia materiaaleja) Hankkeen/toimenpiteen tavoitteiden vaarantuminen (jos sopimuksessa määritellyt toiminnot ovat edellytykset muille toiminnoille) Elimen uskottavuuden menetys

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Maksu toimeksisaajalle sääntöjenvastaisen sopimuksen perusteella	Saadakseen perusteetonta taloudellista etua tuensaaja ja toimeksisaaja muuttavat olemassa olevan sopimuksen ehtoja toimeksisaajalle suotuisammiksi siinä määrin, että alkuperäinen hankintapäätös ei enää ole pätevä.	Markkinoiden kilpailun vääristyminen Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten kustannusten maksu	Toimeksisaaja toteuttaa toimet epäpätevällä henkilöstöllä ja esittää kuluselvityksiä, joiden mukaan toiminnot olisi suorittanut pätevä henkilöstö, saadakseen perusteetonta taloudellista etua. Toimeksisaaja ja tuensaaja vääristelevät tietoisesti kuvausta henkilöstön toteuttamista tehtävistä varmistaakseen, että ilmoitetut kustannukset katsotaan tukikelpoisiksi.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten kustannusten maksu	Toimeksisaaja ja tuensaaja manipuloivat työvoimakustannuksia saadakseen perusteetonta taloudellista etua. Kustannuksia voidaan manipuloida ilmoittamalla virheellisiä työvoimakustannuksia tai ylityötunteja, ilmoittamalla väärin laskettuja työvoimakustannuksia, ilmoittamalla työvoimakustannuksia olemattomasta henkilöstöstä tai toiminnasta, jota ei ole suoritettu täytäntöönpanokauden aikana.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten kustannusten maksu	Tuensaaja jakaa henkilöstökustannukset tietoisesti väärin EU-hankkeiden ja muiden rahoituslähteiden kesken saadakseen perusteetonta taloudellista etua.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten maksujen hyväksyminen	Hallinnon tarkastuksista ei kenties saada riittävää varmuutta siitä, että petoksia ei ole tehty, koska hallintoviranomaisella tai välittävällä elimellä ei ole tarvittavia taitoja tai resursseja, mikä voi puolestaan johtua henkilöresurssien heikosta suunnittelusta tai puutteellisista koulutusohjelmista.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten kustannusten tarkastus	Kustannusten todentamisesta ei kenties saada riittävää varmuutta siitä, että petoksia ei ole tehty, koska todentamisviranomaisella ei ole tarvittavia taitoja tai resursseja, mikä voi puolestaan johtua henkilöresurssien heikosta suunnittelusta tai puutteellisista koulutusohjelmista.	Taloudellinen vahinko Todentamisprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
		menetys
Sääntöjenvastaisten maksujen hyväksyminen	Hallintoviranomaisen tai välittävän elimen henkilöstön eturistiriita vaikuttaa perusteettomasti tiettyjen tuensaajien maksujen hyväksymiseen.	Taloudellinen vahinko Tarkastusprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisten kustannusten todentaminen	Kustannukset todentaa todentamisviranomainen, jolla on kytkös tuensaajaan.	Taloudellinen vahinko Todentamisprosessiin kohdistuva epäluottamus Elimen ja jäsenvaltion uskottavuuden menetys

Liite 5 – Petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan liittyvät riskit

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Sääntöjenvastaisuuksien ja (epäiltyjen) petosten hallinta on epäasianmukaista.	Sääntöjenvastaisuuksien hallintamenettelyjen puute tai riittämättömyys voi aiheuttaa virheitä ja laiminlyöntejä sääntöjenvastaisuuksien hallinnassa.	Epäluotettava ilmoitusjärjestelmä Epäluotettavat tilastot Elinten uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisuuksien ja (epäiltyjen) petosten hallinta on epäasianmukaista.	Eri elinten sääntöjenvastaisuuksien hallintatehtävät voivat olla epäselviä, johtaa heikkoon yhteistyöhön ja vääristää tiedonkulkua, koska lainsäädäntökehys on puutteellinen.	Epäluotettava ilmoitusjärjestelmä Epäluotettavat tilastot Elinten uskottavuuden menetys
Sääntöjenvastaisuuksien ja (epäiltyjen) petosten hallinta on epäasianmukaista.	Sääntöjenvastaisuuksien hallintaa koskevat virheet ja laiminlyönnit voivat olla yleisiä, koska hallinto- ja valvontajärjestelmän elimillä ei ole tarvittavia taitoja, mikä voi puolestaan johtua koulutusohjelmien puutteesta tai puutteellisuudesta.	Epäluotettava ilmoitusjärjestelmä Epäluotettavat tilastot Elinten uskottavuuden menetys
Tuensaajat ja kansalaiset eivät ilmoita sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä.	Epäiltyjen petosten ilmiantomekanismia ei ole riittävästi mainostettu, joten kansalaiset eivät ilmoita sääntöjenvastaisuuksista tai petosepäilyistä tai anna tarvittavia tietoja.	Epäluotettava ilmoitusjärjestelmä Epäluotettavat tilastot Taloudellinen vahinko Jäsenvaltion maineen menetys
Sääntöjenvastaisuuksista ja (epäilyistä) petoksista ei ilmoiteta ajoissa.	Ilmoitusprosessi voi keskeytyä, koska ylemmällä johdolla ei ole tietojen luovuttamiskäytäntöjä, mikä voi aiheuttaa laiminlyöntejä tai viipeitä sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisessa.	Epäluotettava ilmoitusjärjestelmä Epäluotettavat tilastot Taloudellinen vahinko Elinten uskottavuuden menetys
Organisaatorakenne kannustaa petolliseen toimintaan.	Hallinto- ja valvontajärjestelmän elinten työntekijät toimivat toimintakulttuurissa, jossa eettiset normit ovat heikkoja (henkilökohtaista vastuuta ei korosteta, eturistiriitoja ei valvota eikä ylimmän johdon viesti vastaa normeja). Tämä voi luoda perusteet petokselle (yksi petoksia kuvaavan kolmion tai vinoneliön osatekijöistä) ja lisätä mahdollisuutta syyllistyä petokseen.	Epäluotettava hallinto- ja valvontajärjestelmä Taloudellinen vahinko Elinten uskottavuuden menetys

Liite 5 – Petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan liittyvät riskit

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Organisaatorakenne kannustaa petolliseen toimintaan.	Hallinto- ja valvontajärjestelmän elinten työntekijöillä ei ole motivaatiota suorittaa tehtäviään huolellisesti, koska henkilöstöjohtaminen on puutteellista (heikko henkilöresurssien suunnittelu tai tehtävien jako aiheuttaa liian suuren työtaakan, palkitseminen on epäjohdonmukaista, arvokkaita tietoja salataan tai henkilöstöjohtaminen on yleisesti epäjohdonmukaista). Tämä voi lisätä työntekijöiden vaihtuvuutta, heikentää petostentorjunnan koordinoituviraston uskottavuutta ja lisätä työntekijöiden mahdollisuutta syyllistyä petokseen (ongelmat esimiesten kanssa tai aseman suhteen taikka taloudelliset vaikeudet voivat toimia motivaationa petoksille – tämä on petoksia kuvaavan kolmion tai vinoneliön osatekijä).	Epäluotettava hallinto- ja valvontajärjestelmä Taloudellinen vahinko Elinten uskottavuuden menetys
Tutkinta- ja oikeusviranomaiset eivät käsittele petosepäilyjä asianmukaisesti.	Lainsäädäntö ei anna tutkinta- ja oikeusviranomaisille riittävää pohjaa, jotta ne voisivat käsitellä petosepäilyjä tehokkaasti ja vaikuttavasti. (Tutkinta on kallista ja hidasta.)	Taloudellinen vahinko Tutkinta- ja oikeusviranomaisten uskottavuuden menetys Jäsenvaltion maineen menetys
Tutkinta- ja oikeusviranomaiset eivät käsittele petosepäilyjä asianmukaisesti.	Petosepäilyjen käsittely on vaikeaa tai tehotonta, koska tutkinta- tai oikeusviranomaisilla ei ole tarvittavia taitoja (mikä johtuu osittain riittävien koulutusohjelmien puutteesta tai puutteellisuudesta).	Taloudellinen vahinko Tutkinta- ja oikeusviranomaisten uskottavuuden menetys Jäsenvaltion maineen menetys
Kansalaisten käsitys petostentorjunnan koordinoituvirastosta on epäselvä tai jossain määrin kielteinen eikä virastolla ole mahdollisuuksia lisätä yleisön tietoisuutta julkisten varojen turvaamisen merkityksestä.	Kansalaisten käsitys petostentorjunnan koordinoituvirastosta on epäselvä eikä virastolla ole mahdollisuutta lisätä yleisön tietoisuutta, koska viestintä (tiedotuksen sisällön ja viestinnän dynaamisuuden osalta) ja/tai viestintäkanavat ovat puutteellisia. Lisäksi sääntöjenvastaisuuksien kehityssuuntauksia koskevia tietoja voidaan tulkita (väärin). Perimmäinen syy tähän voi olla viestintätoiminnan riittämätön suunnittelu, suhdetoimintaa koskevien taitojen tai ylempään johdon tuen puute.	Petoksille altis sosiaalinen ympäristö Elinten heikko uskottavuus

Liite 5 – Petostentorjunnan koordinoituviraston toimintaan liittyvät riskit

Riski	Aiheuttaja	Seuraukset
Sääntöjenvastaisuuksia tai (epäiltyjä) petoksia koskevat tiedot ovat epäluotettavia.	Sääntöjenvastaisuuksia koskevat kertomukset ja (sisäinen) tietopohja eivät tarjoa luotettavia ja kattavia tietoa sääntöjenvastaisuuksista, mikä johtuu työntekijöiden riittämättömästä ohjeistuksesta tai motivaation puutteesta.	Elinten uskottavuuden puute Epäluotettaviin tietoihin perustuva tilastoanalyysi ja riskinhallinta
Varojen takaisinperintä on puutteellista ja tehotonta.	Varojen takaisinperintä on hidasta ja yleisesti vaikeaa, koska lainsäädäntökehys on puutteellinen tai takaisinperinnästä vastaavilla virkamiehillä ei ole tarvittavia taitoja. (Yksi (ulkoinen) syy voi olla huono sosioekonominen ympäristö.)	Taloudellinen vahinko Elinten uskottavuuden menetys Yhteiskunnan heikot eettiset normit

Liite 6 – Ilmoituslomakkeen pääkohdat

<i>Riskin kuvaus</i>	<i>Riskin aiheuttaja</i>	<i>Riskin todennäköisyys</i>	<i>Riskin vaikutus</i>	<i>Ketä riski koskee?</i>	<i>Sisäinen/ulkoinen riski</i>	<i>Suoritettavat toimenpiteet</i>
		<i>1. pieni</i> <i>2. keskisuuri</i> <i>3. suuri</i>	<i>1. pieni</i> <i>2. keskisuuri</i> <i>3. suuri</i>			

Liite 7 – Riskirekisteri

RISKIN KUVAUS			
<i>Rekisteröintinumero</i>	<i>Riskin kuvaus</i>	<i>Ketä riski koskee?</i>	<i>(Hallintoviranomaisen) sisäinen/ulkoinen riski</i>

BRUTORISKI			NYKYISET VARMENNUKSET/TARKASTUKSET				NETTORISKI	
<i>Brutoriskin todennäköisyys</i>	<i>Brutoriskin vaikutus</i>	<i>Riskille altistuminen (todennäköisyys x vaikutus)</i>	<i>Nykyisten varmennusten/tarkastusten kuvaus</i>	<i>Onko varmennusten/tarkastusten suorittamisesta näyttöä?</i>	<i>Testataanko varmennuksia/tarkastuksia säännöllisesti?</i>	<i>Varmennuksia/tarkastuksia koskeva luottamustaso</i>	<i>Yhdistettyjen varmennusten/tarkastusten vaikutus brutoriskin todennäköisyyteen ottaen huomioon luottamustaso</i>	<i>Yhdistettyjen varmennusten/tarkastusten vaikutus brutoriskin vaikutukseen ottaen huomioon luottamustaso</i>
1. <i>pieni</i> 2. <i>keski-suuri</i> 3. <i>suuri</i>	1. <i>pieni</i> 2. <i>keskisuuri</i> 3. <i>suuri</i>							

NETTORISKI			TOIMINTASUUNNITELMA					TAVOITERISKI		
Nettoriskin todennäköisyys	Nettoriskin vaikutus	Riskille altistuminen (todennäköisyys x vaikutus)	Uudet suunnitellut varmennukset/tarkastukset (lieventävät hallintatoimet)	Vastuuhenkilö	Täytäntöönpanon määräaika	Uusien suunniteltujen yhdistettyjen varmennusten /tarkastusten vaikutus nettoriskin todennäköisyyteen	Uusien suunniteltujen yhdistettyjen varmennusten/tarkastusten vaikutus nettoriskin vaikutukseen	Tavoiteriskin todennäköisyys	Tavoiteriskin vaikutus	Tavoiteriskille altistuminen (todennäköisyys x vaikutus)
1. pieni 2. keski-suuri 3. suuri	1. pieni 2. keski-suuri 3. suuri									

Selitys:

Kunkin keskeisen prosessin osalta olisi tarkasteltava olennaisia riskejä, laskettava **bruttoriski** (olemassa oleva riskitaso ennen hallintoviranomaisen tarkastusten aloittamista), arvioitava, miten tehokkaasti nykyisillä tarkastuksilla voidaan vähentää bruttoriskejä, ja arvioitava **netto-/jäännösriski** (riskitaso tarkastusten jälkeen niiden tehokkuudesta riippuen).

Tavoiteriski on riski, jota hallintoviranomainen pitää hyväksyttävänä tai sallittuna sen jälkeen, kun kaikki varmennukset/tarkastukset ovat käytössä ja pantu täytäntöön.

Liite 8 – Aieilmoituksen pääkohdat

Hallintoviranomaisen olisi aieilmoituksessa sitouduttava

- a) nostamaan syyte EU:n varojen hallinnointiin vaikuttavasta petoksesta, korruptiosta tai eturistiriidasta
- b) edistämään tiukkoja oikeudellisia, eettisiä ja moraalisia normeja, jotta varmistetaan EU:n varoja koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien eheys, objektiivisuus ja rehellisyys
- c) kiinnittämään erityistä huomiota petos- ja korruptioriskiin, joka voi vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin, perustamalla hallintoviranomaisen alaisuuteen petostentorjunnan asiantuntijaryhmä. Petostentorjuntaryhmä vastaa petosriskin tunnistamisesta ja arvioinnista, tehokkaan petostentorjunnan toimintasuunnitelman laadinnasta sekä henkilöstölle suunnattavasta petostentorjuntaa koskevasta tiedotuksesta ja koulutuksesta
- d) panemaan täytäntöön petostentorjunnan toimintasuunnitelma erityisesti varmistamalla, että käytössä on asianmukainen sisäinen valvontajärjestelmä, ehkäisemällä ja havaitsemalla petoksia, takaamalla asianmukainen huolellisuus, toteuttamalla varotoimia tapauksissa, joissa epäillään petosta, ja toteuttamalla tapauskohtaisesti korjaavia toimenpiteitä, mukaan lukien hallinnolliset seuraamukset
- e) toteuttamaan petosten ilmoittamista koskevia sisäisiä ja ulkoisia menettelyjä, joissa noudatetaan luottamuksellisuusperiaatetta ja suojellaan väärinkäytösten paljastajia
- f) tekemään yhteistyötä todentamisviranomaisen, tarkastusviranomaisen, DLAF:n (AFCOS) ja oikeusviranomaisten kanssa tapauksissa, joissa epäillään petosta
- g) noudattamaan periaatetta, jonka mukaan minkäänlaisia petoksia tai korruptiota ei sallita, varmistamalla riittävät toimintaperiaatteet ja vahva valvontajärjestelmä.

Liite 9 – Tavoitteiden asettamisen malli

Nro	Tavoitteet	Strategian luku*	Toimenpiteet	Toiminnot	Kohderyhmä**	Velvollisuudet	Täytäntöönpano-kausi/määräaika	Keskeiset tulosindikaattorit	Riskit	Taloudelliset ja henkilöresurssit
1.	Tavoite 1		Toimenpide 1							
			Toimenpide 2							
2.	Tavoite 2		Toimenpide 1							

* 1) Petosten ehkäiseminen, 2) petosten havaitseminen, 3) tutkinta- ja syytetoimet sekä 4) varojen takaisinperintä ja seuraamukset.

** Petostentorjunnan koordinoituvirasto, hallinto- ja valvontajärjestelmän elimet (valvontaelimet, hallintoviranomaiset, välittävät elimet, todentamis- ja tarkastusviranomaiset), kansalaiset/hakijat/tuensaajat, valtiosyyttäjä/syyttäjäl elimet, sisäministeriö/tutkintaelimet.

Liite 10 – Sanasto

AFCOS (petostentorjunnan koordinoituvirasto): petostentorjunnan koordinoituvirasto, jonka tehtävänä on edistää OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojen, mukaan lukien luonteeltaan operatiivisten tietojen, vaihdon tehokkuutta.

Arachne: riskien pisteytykseen käytettävä väline, jonka avulla voidaan tunnistaa, ehkäistä ja havaita toimet, hankkeet, tuensaajat ja sopimukset tai toimeksisaajat, joihin liittyy suuri riski. Tavoitteena on, että ERI-rahastojen hallinnointiin osallistuvilla jäsenvaltioiden viranomaisilla on käytettävissään väline riskialtimpien hankkeidensa tunnistamiseen.

Asianomainen henkilö: asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 mukaisesti henkilö tai talouden toimija, jonka epäillä syyllistyneen petokseen, korruptioon tai muuhun EU:n taloudellisia etuja vahingoittavaan laittomaan toimintaan ja joka siksi on OLAFin tutkimuksen kohteena.

ERI-rahastojen osalta ja asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) 2 artiklan 36 kohdan mukaisesti 'säätöjenvastaisuudella' tarkoitetaan mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu rahaston täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa EU:n talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi. Samaa määritelmää käytetään vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta annetun asetuksen (EU) N:o 223/2014 2 artiklan 16 kohdassa.

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot.

- erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;
- erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;

Eturistiriita: tilanne, jossa virkamiehellä on yksityinen etu, joka vaikuttaa tai näyttää vaikuttavan hänen virkatehtäviensä puolueettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen.¹⁹ Yksityisellä edulla tarkoitetaan mitä tahansa etua hänelle itselleen, hänen perheelleen, lähisukulaisilleen ja ystävilleen sekä henkilöille tai organisaatioille, joiden kanssa hänellä on tai on ollut liikesuhteita tai poliittisia suhteita. Yksityinen etu käsittää myös siihen liittyvän mahdollisen taloudellisen tai siviilioikeudellisen vastuun. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 mukaisesti eturistiriita vallitsee, jos talousarvion toteuttamiseen osallistuvan henkilön tai sisäisen tarkastajan tehtävien puolueeton ja objektiivinen hoitaminen vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvästä tai mistä tahansa muusta syystä, jossa asianomaisella ja tuensaajalla on yhteinen etu.

EU:n taloudelliset edut: asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 mukaisesti edut, jotka käsittävät Euroopan unionin talousarvioon sekä toimielinten, elinten ja laitosten

¹⁹ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus n:o R (2000) 10 jäsenvaltioille virkamiesten toimintatapaohjeista, 13 artikla.

talousarvioihin sisältyvät tulot, menot ja varat sekä niiden hallinnoimat ja valvomat talousarviot.

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen: EU:n talousarvion tulojen (maatalousmaksut, sokerimaksut, tullimaksut, arvonlisäverotulot ja BKT:stä riippuvaliset tulot) luomisen tehokkuuden ja avoimuuden varmistaminen; tämän talousarvion ja EU:n hallinnoimien talousarvioiden sekä EU:n, sen toimielinten ja elinten omistaman omaisuuden tehokas, vaikuttava, säästäväinen ja avoin käyttö.

Euroopan investointipankki (EIP): Rooman sopimuksella perustettu EU:n rahoituslaitos. Sen tehtävänä on edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta myötävaikuttamalla Euroopan unionin sisämarkkinoiden tasapainoiseen kehitykseen.

Euroopan investointirahasto (EIR): riskipääomaa pk-yrityksille, erityisesti uusille yrityksille ja teknologiayrityksille, tarjoava EU:n elin. Lisäksi EIR antaa rahoituslaitoksille (kuten pankeille) takauksia, joilla ne voivat kattaa pk-yrityksille myönnettyt lainat. EIR ei anna yrityksille avustuksia tai tukia eikä investoi suoraan yrityksiin, vaan se toimii pankkien ja muiden rahoitusvälikäittäjän kautta. Se käyttää joko omia varojaan tai EIP:n tai EU:n sille luovuttamia varoja.

Euroopan petostorjuntavirasto (OLAF): Euroopan komission elin, joka vastaa Euroopan unionin talousarviota vahingoittavien petosten torjunnasta.

Hallinnolliset järjestelyt: OLAFin toteuttamat, luonteeltaan tekniset ja/tai operatiiviset järjestelyt, joiden tarkoituksena on osapuolten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon helpottaminen ja jotka eivät luo uusia oikeudellisia velvoitteita.

Hallinnolliset tutkimukset: kaikenlaiset tarkastukset, todentamiset ja muut toimenpiteet, joita OLAF toteuttaa asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 3 ja 4 artiklan mukaisesti asetuksen 1 artiklassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tarvittaessa sen osoittamiseksi, että tutkimuksen kohteena oleva toiminta on luonteeltaan sääntöjenvastaista; nämä tutkimukset eivät vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valtuuksiin aloittaa rikosoikeudellisia menettelyjä.

Hallintoviranomainen: kansallinen, alueellinen tai muun tason elin, jonka EU:n jäsenvaltio on nimennyt rakennerahastoista tukea saavien ohjelmien hallinnointia varten. Hallintoviranomainen tiedottaa ohjelmasta mahdollisille tuensaajille, valitsee hankkeet ja valvoo niiden täytäntöönpanoa.

Hankintaviranomaiset: kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset sekä yhden tai useamman edellä tarkoitettun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamat yhteenliittymät.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus: julkisten elinten ja yksityisen sektorin yhteistyön muoto, jolla pyritään parantamaan infrastruktuurihankkeisiin tai muihin julkisiin palveluihin tehtävillä investoinneilla saatavien tulosten laatua. Kumppanuuksien avulla voidaan tarjota julkisia palveluja tehokkaammin, koska silloin pystytään hyödyntämään riskinjakoa, yksityisen sektorin kokemusten yhteen kokoamista ja pääoman lisälähteitä.

Julkiset menot: toimien julkinen rahoitusosuus, joka on peräisin kansallisten tai alue- tai paikallisviranomaisten talousarviovaroista taikka ERI-rahastoja varten varatuista EU:n talousarviovaroista tai julkisoikeudellisten yhteisöjen taikka viranomaisten tai julkisoikeudellisten yhteisöjen muodostamien yhteenliittymien talousarviovaroista. Julkisiin menoihin voi Euroopan sosiaalirahaston ohjelmien osarahoitusosuuden määrittämiseksi kuulua työnantajien ja työntekijöiden yhdessä antamia varoja.

Kansalliseen strategiaan liittyvä toimintasuunnitelma: etenemissuunnitelma, jossa esitetään toimet kansallisen petostentorjuntastrategian panemiseksi täytäntöön ja sen tavoitteiden saavuttamisessa saavutetun edistyksen seuraamiseksi.

Kavallus: jollekulle tämän virallisessa asemassa edustajana tai holhoojana laillisesti uskotun omaisuuden tai uskottujen varojen väärinkäyttö. Korruption vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa ”virkamiehen suorittama kavallus tai varojen tai muun omaisuuden väärinkäyttö” määritellään korruptiorikokseksi. Kavallus ei välttämättä kuitenkaan aina ole korruptiota, vaan se voi olla myös (yhden toimijan tekemä) petos²⁰.

Klusteri: riippumattomien tahojen – myös aloittelevien yritysten, pienten, keskisuurten ja suurten yritysten, neuvontaelinten ja/tai tutkimusorganisaatioiden – ryhmittymä, jonka tarkoituksena on lisätä taloudellista toimintaa ja innovaatiotoimintaa edistämällä tiivistä vuorovaikutusta organisaatioiden välillä, resurssien yhteiskäyttöä sekä tietojen ja osaamisen vaihtoa ja lisäämällä tietämyksen siirtoa, verkostoitumista ja tiedonvälitystä klusteriin kuuluvien yritysten ja organisaatioiden keskuudessa.

Kumppanuussopimus: jäsenvaltion yhdessä kumppaneiden kanssa monitasohallintoperiaatetta noudattaen laatima asiakirja, jossa vahvistetaan EU:n varojen käyttöä koskeva kyseisen jäsenvaltion strategia, prioriteetit ja järjestelyt tehokkaalla ja toimivalla tavalla älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevan EU:n strategian mukaisesti. Komissio hyväksyy kumppanuussopimukset arvioinnin ja kyseisen jäsenvaltion kanssa käydyn keskustelun jälkeen.

Lahjonta: menettely, jolla luvataan, tarjotaan tai annetaan suoraan tai välillisesti millainen tahansa aiheeton etu valta-asemassa olevalle henkilölle (esimerkiksi virkamiehelle, lainsäädäntö- tai hallintovaltaa käyttävän elimen jäsenelle tai missä tahansa ominaisuudessa yksityistä yritystä johtavalle tai sellaisessa työskentelevälle henkilölle) itselleen tai kolmannelle, jotta tämä henkilö velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon, tai menettely, jolla tällainen henkilö vaatii tai ottaa vastaan suoraan tai välillisesti tällaisen aiheettoman edun itselleen tai kolmannelle siitä, että hän velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon.²¹

– laillisesti saadun edun väärinkäyttämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä.

Loppukäyttäjät: oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, joka saa rahoitustukea rahoitusvälineestä.

²⁰ Terveystieteiden tutkimuskeskuksella esiintyvää korruptiota koskeva tutkimus *Study on Corruption in the Healthcare Sector*, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, lokakuu 2012.

²¹ Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus, Strasbourg, 27.1.1999.

Makroaluestrategia: Eurooppa-neuvoston hyväksymä yhtenäinen kehys, jolla pyritään vastaamaan yhteisiin haasteisiin, joita ilmenee tietyllä maantieteellisellä alueella. Strategia liittyy samalla alueella sijaitseviin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Tehostamalla niiden välistä yhteistyötä strategian avulla voidaan edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

Moitteeton varainhoito: taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden noudattaminen toimivaltaisen viranomaisen hoitaessa tehtäviään. Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet.

Ohjelma-alue: yksittäisen ohjelman kattama maantieteellinen alue tai jos ohjelma kattaa useamman kuin yhden alueluokan, maantieteellinen alue, joka vastaa kutakin yksittäistä alueluokkaa.

Oikeusperusta (tai oikeudellinen perusta): yleisesti ottaen perustamissopimuksen artiklaan perustuva säädös, jossa annetaan EU:lle toimivalta toimia tietyllä politiikan alalla ja vahvistetaan toimivaltaan liittyvät ehdot, myös talousarvion osalta. Tietyissä perustamissopimuksen artikloissa komissiolle annetaan ilman muuta säädöstä valtuudet toteuttaa tiettyjä toimia, joihin liittyy menoja.

(a) Petos EU:n talousarvion menojen osalta: tahallinen teko tai laiminlyönti, joka koskee

Petos: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti petos määritellään seuraavasti^{22,23}:

Petosepäily: komission delegoitujen asetusten (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 ja 2015/1973²⁴ 2 artiklan mukaisesti sääntöjenvastaisuus, jonka vuoksi kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen menettely tai oikeudenkäynti sen selvittämiseksi, onko sääntöjenvastaisuus tahallinen ja erityisesti onko se Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu petos²⁵. Jäsenvaltioiden on vuodesta 2006 lähtien ollut määriteltävä, herättääkö sääntöjenvastaisuus epäilyksiä petoksesta.

Petosten ja korruption torjunta: osa laajempaa toimintaa, jolla torjutaan talousrikollisuutta ja järjestäytyntä rikollisuutta, erityisesti kaikkea laitonta toimintaa, joka voi vahingoittaa

²² EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49.

²³ Euroopan parlamentti kiinnittää 10. toukokuuta 2012 hyväksymässään päätöslauselmassa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta huomiota siihen, että SEUT-sopimuksen 325 artikla koskee petoksia eikä sääntöjenvastaisuuksia. Euroopan parlamentti myös muistuttaa, että petokset ovat tahallisia väärinkäytöksiä ja rikollista toimintaa ja sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan sitä, että sääntöä ei noudateta. Lisäksi Euroopan parlamentti pyytää erottamaan toisistaan petokset ja virheet ja tarkastelemaan korruptiota yhdessä petosten kanssa (ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. toukokuuta 2012 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2010).

²⁴ EUVL L 293, 10.11.2016.

²⁵ Yleissopimus tuli voimaan 17. lokakuuta 2002 samoin kuin siihen liittyvä ensimmäinen pöytäkirja ja yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamilla ennakkoratkaisuilla koskeva pöytäkirja. Yleissopimukseen liittyvä toinen pöytäkirja tuli voimaan 19. toukokuuta 2009.

EU:n taloudellisia etuja. Käsite perustuu lähinnä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 325 artiklaan, joka koskee EU:n taloudellisten etujen suojaamista laittomalta toiminnalta ja jonka mukaan neuvoston ja Euroopan parlamentin on toteutettava tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet. Petostentorjunnasta vastaava elin on kesäkuusta 1999 lähtien ollut Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF). SEUT-sopimuksen V osaston oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevan 4 ja 5 luvun perusteella myös Eurojust ja Europol ovat toimivaltaisia tukemaan jäsenvaltioita petosten ja korruption torjunnassa.

Poissulkemisia koskeva keskustietokanta: Euroopan komission tietokanta, joka sisältää tietoja elimistä, jotka eri syistä, kuten taloudellisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, on suljettu pois EU:n varojen hakemisesta, ja joihin sovelletaan poissulkemisia koskevasta keskustietokannasta 17 päivänä joulukuuta 2008 annetussa komission asetuksessa (EY, Euratom) N:o 1302/2008 vahvistettuja edellytyksiä.²⁶

Päätökseen saatu toimi: toimi, joka on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ja jonka osalta tuensaajat ovat maksaneet kaikki asiaankuuluvat maksut ja tuensaajille on maksettu vastaava julkinen rahoitusosuus.

Rahoitusvälineet: rahoitustuet, jotka myönnetään EU:n talousarviosta yhden tai useamman EU:n toimintapoliittisen tavoitteen edistämiseksi. Tällaiset välineet voivat olla muodoltaan pääomasijoituksia tai oman pääoman luonteisia sijoituksia, lainoja tai vakuuksia taikka muita riskinjakovälineitä, ja niitä voidaan tarvittaessa yhdistää avustuksiin.

Rakenne- ja investointirahastot: rahoitusvälineitä, joiden avulla EU voi myöntää rahoitustukea eri aloille tai alueille taikka näiden yhdistelmille, jotta voidaan ratkaista taloudellisia ja sosiaalisia rakenneongelmia. Rakenne- ja investointirahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.

Riski: mahdollinen uhka, tapahtuma(t), toiminto (toiminnot) tai menetetyt mahdollisuudet, jotka voivat johtaa sääntöjenvastaisuuteen eli perusteettomaan menoeraan, rahoitusoikaisun tarpeeseen tai hallinto- ja valvontajärjestelmän elimen maineen vahingoittumiseen. Se voi vaikuttaa hallinto- ja valvontajärjestelmän elimen tai jopa koko hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaan.

Riskinarviointi: riskinhallintaprosessin vaihe, jossa mitataan kaksi riskiin *R* liittyvää suuretta: mahdollisen vahingon *L* suuruus ja vahingon tapahtumisen todennäköisyys *p*.

Riskinhallinta: jatkuva, ennakoiva ja järjestelmällinen prosessi, jossa riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan hyväksytyjen riskitasojen mukaisesti ja jonka jokainen hallinto- ja valvontajärjestelmän elin toteuttaa, jotta voidaan riittävästi varmistaa tavoitteiden saavuttaminen ja petosten ehkäiseminen.

Seuranta: EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ja EU:n varojen käyttöön liittyvä jatkuva tarkastelu ja arviointi, joka käsittää taloudellisten ja muiden tietojen keruun ja kirjaamisen,

²⁶ EUVL L 344, 20.12.2008.

jotta saadaan yleiskuva siitä, miten asiaankuuluvia lakeja ja muita säädöksiä, normeja, vaatimuksia, sopimuksia ja menettelyjä kulloinkin noudatetaan, ja jotta voidaan havaita ja poistaa EU:n taloudellisia etuja uhkaavia riskejä varhaisessa vaiheessa.

Strategia: kansallinen petostentorjuntastrategia.

Strategiasta vastaava yksikkö: nimetty elin, joka laatii kansallisen petostentorjuntastrategian.

Systeminen sääntöjenvastaisuus: asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaisesti sääntöjenvastaisuus, joka voi olla luonteeltaan toistuva, jonka esiintyminen on erittäin todennäköistä samankaltaisissa toimissa ja joka johtuu vakavasta puutteesta hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa, mukaan lukien asetuksen ja rahastokohtaisten sääntöjen mukaisten asiaankuuluvien menettelyjen käyttöönoton laiminlyönti.

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS): sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen käytettävä sähköinen järjestelmä. Se on tärkeä jäsenvaltioiden varojen käyttöä koskevien tietojen lähde. Järjestelmä kattaa talousarvion menopuolen siltä osin, kun komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat sitä yhdessä.

Sääntöjenvastaisuus: Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”.

Tahallinen teko:²⁷ henkilön tekemä teko, jonka tekijä on tarkoittanut loukkaavan tai vahingoittavan lailla suojattua etua tai jonka hän on tiennyt todennäköisesti aiheuttavan tällaisen loukkauksen tai vahingon ja jonka seurauksen tekijä on ollut valmis hyväksymään, jos seuraus aiheutuisi.

Talouden toimija: luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö taikka muu taho, joka osallistuu rahastosta annettavan avustuksen täytäntöönpanoon, paitsi jäsenvaltiot, jotka käyttävät toimivaltaansa viranomaisena. Tässä asiakirjassa termit ”taloudellinen yksikkö” ja ”talouden toimija” katsotaan merkitykseltään samoiksi.

Tapahtuman tarkastus: varainhoitoasetuksen mukaisesti tulo- tai menotapahtuman tietyn näkökohdan varmennus.

Tarjouskeinottelu: yritysten toiminnan yhteensovittamisen muoto, joka voi vaikuttaa kielteisesti sellaisen myynti- tai ostotapahtuman lopputulokseen, jossa tehdään tarjouksia.

Tarkastus: elimen toiminnan ja toimien tarkastelu, jolla varmistetaan, että elin suorittaa sille annetut tehtävät ja toimii strategiassa määriteltyjen tavoitteiden, talousarvioiden, sääntöjen ja vaatimusten mukaisesti. Tällainen tarkastelu olisi tehtävä säännöllisin väliajoin. Sen avulla tunnistetaan poikkeamat, jotka saattavat edellyttää korjaavia toimenpiteitä.

²⁷ Vrt. lain nro 300/2005 15 § (Slovakian rikoslaki).

Tarkastusviranomainen: jäsenvaltion kutakin toimenpideohjelmia varten nimeämä kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen tai elin, joka on hallinto- ja todentamisviranomaisesta toiminnallisesti riippumaton ja jonka tehtävänä on tarkastaa, että hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tarkoitetulla tavalla.

Tietotekninen seurantajärjestelmä: järjestelmä, johon kirjataan tietoja kaikista toimenpideohjelmista, hankkeista, tarkastuksista, tutkimuksista ja todentamisista, jotta voidaan varmistaa rakennerahastojen, koheesiorahaston ja Euroopan kalatalousrahaston täytäntöönpanoon liittyvien kaikkien prosessien tehokas ja avoin seuranta. Järjestelmä sisältää linkejä rahastojen kirjanpidon tietojärjestelmään.

Todentamisviranomainen: viranomainen, joka todentaa menoilmoitusten ja maksupyyntöjen todenmukaisuuden ja nuhteettomuuden ennen niiden lähettämistä Euroopan komissiolle. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa hallinnoivat yhdessä niiden jäsenvaltiot, alueet ja välittäjinä toimivat elimet. Yksi tai useampi näistä ryhmistä nimittää kullekin näiden rahastojen yhteisrahoittamalle toimenpideohjelmalle todentamisviranomaisen.

Tuensaaja: julkinen tai yksityinen taho sekä vain maaseuturahastoasetuksen ja Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen osalta luonnollinen henkilö, joka vastaa toimien käynnistämisestä tai sekä käynnistämisestä että täytäntöönpanosta; asetuksen (EU) N:o 1303/2013 2 artiklan 13 kohdassa määriteltyjen valtiontukijärjestelmien yhteydessä tukea saava taho; ja saman asetuksen toisen osan IV osaston mukaisten rahoitusvälineiden yhteydessä rahoitusvälineen tai tapauksen mukaan rahasto-osuusrahaston käyttöönotosta vastaava taho.

(b) Tulojen osalta: tahallinen teko tai laiminlyönti, joka koskee

- tällaisten varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty.

Vaikutusten arviointi: väline, jolla analysoidaan tietyn ongelman ratkaisemiseksi toteutettavien mahdollisten erilaisten toimien mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia.

Vakava puute hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa: Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, koheesiorahaston sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 neljännen osan mukaisen täytäntöönpanon osalta puute, jonka korjaamiseksi järjestelmään on tehtävä huomattavia parannuksia, josta aiheutuu edellä mainituille rahastoille merkittävä sääntöjenvastaisuuksien riski ja jonka olemassaolo on ristiriidassa hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaa koskevan ja huomautuksia sisältämättömän tarkastuskertomuksen kanssa.

Vakuus: kirjallinen sitoumus vastata kokonaan tai osittain kolmannen osapuolen velasta, velvoitteesta tai siitä, että tämä kolmas osapuoli täyttää menestyksellisesti velvoitteensa, jos vakuuden laukaiseva tapahtuma, kuten velanhoidon laiminlyöminen, toteutuu.

Valvonta: varainhoitoasetuksen mukaisesti toimenpiteet, joilla pyritään saamaan riittävä varmuus toimien tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta, raportoinnin luotettavuudesta, varojen ja tietojen turvaamisesta, petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisystä, havaitsemisesta ja korjaamisesta sekä niiden seurannasta, sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta

ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne. Valvontaan voivat kuulua erilaiset tarkastukset sekä ensimmäisessä virkkeessä kuvailtujen tavoitteiden saavuttamista koskevien politiikkojen ja menettelyjen toimeenpano.

Varojen saaja: tuensaaja, toimeksisaaja tai muu oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, joka saa avustusta tai rahoitusta rahoitusvälineestä.

Voitelu: neuvotellun lahjonnan muoto, jossa lahjuksen vastaanottajalle maksetaan palkkio vastineeksi hänen suorittamistaan palveluista. Yleensä palkkiosta (raha, luovutettavat tavarat tai palvelut) neuvotellaan etukäteen. Voitelu eroaa muunlaisesta lahjonnasta siinä, että osapuolten välillä on salainen sopimus (pikemminkin kuin että toinen osapuoli kiristää lahjasta toiselta osapuolelta). Voitelun tarkoituksena on tavallisesti kannustaa toista osapuolta tekemään yhteistyötä laittomassa järjestelyssä.²⁸ Yleisimmissä voitelutapauksissa myyjä esittää vilpillisen tai liioittelevan laskun (usein tavaroista tai palveluista, jotka ovat olleet tarpeettomia tai heikkolaatuisia tai molempia) ja uhrina olevan yrityksen työntekijä auttaa maksun varmistamisessa. Antamastaan avusta työntekijä saa vastineeksi jonkinlaisen palkkion (käteistä rahaa, tavaroita tai palveluja) tai palveluksen (esim. työpaikkatarjouksen itselleen tai sukulaiselleen). Voitelua esiintyy usein hankintoihin liittyvän korruption yhteydessä.

Välittävä toimielin: julkinen tai yksityinen yhteisö, joka toimii hallinto- tai todentamisviranomaisen alaisuudessa tai joka hoitaa tällaisen viranomaisen puolesta tuensaajien täytäntöönpanotoimiin liittyviä tehtäviä.

- väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen²⁹ yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti;
- väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyvät varat vähenevät oikeudettomasti;

Yhteisen maatalouspolitiikan osalta asetuksen (EU) N:o 1306/2013 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa viitataan asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa annettuun 'väärinkäytöksen' määritelmään.

Yhteisölähtöinen paikallinen kehittämisstrategia: yhtenäinen joukko toimia, joiden tarkoituksena on toteuttaa paikallisia tavoitteita ja tarpeita ja joilla edistetään älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevan EU:n strategian toteuttamista ja jotka paikallinen toimintaryhmä suunnittelee ja panee täytäntöön.

²⁸ Terveysthuoltoalalla esiintyvää korruptiota koskeva tutkimus *Study on Corruption in the Healthcare Sector*, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, lokakuu 2012.

²⁹ Tässä asiakirjassa termillä "Euroopan yhteisö" tai "Euroopan yhteisöt" tarkoitetaan "Euroopan unionia" 1. joulukuuta 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen mukaisesti. Tämä ei rajoita aiempaa asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.