



EUROOPAN KOMISSIO
EUROOPAN PETOSTENTORJUNTAVIRASTO (OLAF)

Linja D Poliittika
Yksikkö D.2 Petosten torjunta

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevia 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 ensimmäisen oikeusasteen 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.

Tiivistelmä

Nämä suuntaviivat laadittiin yhteisessä menettelyssä, johon osallistui jäsenvaltioiden asiantuntijoita, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) sekä tulojen ja menojen hyväksynnästä vastaavat komission yksiköt, jotka vastaavat Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot). Menettelyn tavoitteena on kehittää kansallisten viranomaisten ja komission yksiköiden välistä yhteistyötä COCOLAFin¹ petostentorjuntaryhmän yhteydessä laatimalla käytännön opas, jota jäsenvaltiot ja komissio voivat käyttää vertailuperusteena, hallinnollisena välineenä, oppaana ja tukena petostentorjuntatoimenpiteidensä ja -strategioidensa vahvistamisessa.

Vuosia 2014–2020 koskevan oikeudellisen kehyksen mukaan jäsenvaltioiden on kehitettävä EU:n varojen hallintointiin liittyviä petostentorjuntatoimenpiteitä. Jäsenvaltioita kehoitetaan yhdistämään petostentorjuntatoimenpiteet ERI-rahastoja koskevaksi kansalliseksi petostentorjuntastrategiaksi, jotta voidaan varmistaa käytäntöjen yhtenäisyys ja tehokkuus, erityisesti jos jäsenvaltioiden organisaatorakenne on hajautettu.

Jäsenvaltiot voivat tietysti halutessaan laatia myös kattavan kansallisen petostentorjuntastrategian, joka koskee EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon liittyviä tuloja ja menoja. COCOLAFin petostentorjuntaryhmän yhteydessä päätettiin keskittyä toistaiseksi ensiksi ERI-rahastojen alan menoihin pilottihankkeena. Tämän vuoksi tässä oppaassa tarkastellaan vain ERI-rahastojen menoja.

Työpaja, johon osallistui asiantuntijoita kahdeksasta eri jäsenvaltiosta, totesi, että tarvitaan ohjeet, joissa esitetään ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laatimisessa noudatettavat keskeiset vaiheet. Tämä asiakirja on syntynyt heidän yhteistyönsä tuloksena.

Asiakirjassa annetaan suosituksia kansallisille yksiköille, joita nimitetään ERI-rahastoja koskevan strategian laatimista varten. Asiakirja ei ole jäsenvaltioita sitova, vaan sen tavoitteena on tukea kansallisia viranomaisia ja päätöksentekijöitä strategian laadinnassa tarpeen mukaan. Työpajan aikana määriteltiin seuraavat keskeiset prosessivaiheet:

1. Oikeudellinen kehys

Sekä kansallisen että EU:n tason oikeudellinen kehys on pitkälle kehittynyt, ja kehyksiä parannetaan jatkuvasti.

2. Valmisteluvaihe

Valmisteluvaihe on prosessissa ratkaiseva vaihe. Se käsittää kaksi päävaihetta eli nykyisen tilanteen analyysin ja petosriskinarvioinnin. Tulosten avulla voidaan määrittää kehitystarpeet ja -kohteet.

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

3. Yksityiskohtainen valmistelu: tavoitteiden asettaminen ja indikaattorien määrittäminen

Tavoitteista käy ilmi jäsenvaltioiden etenemissuunnitelma ja visio petostentorjunnan alalla. Tavoitteisiin liittyvien indikaattoreiden avulla voidaan arvioida saavutettua edistystä.

4. Toimintasuunnitelman laatiminen

Toimintasuunnitelmassa määritellään toteutettavat toimet kunkin tavoitteen osalta, niistä vastaava yksikkö, määrääjat ja indikaattorit. Toimintasuunnitelmaa käytetään strategian täytäntöönpanon seurantavälineenä. Saavutukset ovat keskeisiä arvioitaessa strategian vaikuttavuutta.

5. Strategian arviointi ja päivittäminen

Strategia on jatkuvasti kehitettävä asiakirja, jota olisi sovellettava ilman aikarajoitusta. Tämän vuoksi asiakirjaa on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä.

Näiden suuntaviivojen liitteenä on ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian malli. Malli on pikemminkin kuvaileva kuin ohjaileva, jotta jäsenvaltioille jää mahdollisimman paljon liikkumavaraa laajentaa asiakirjaa oikeudellisen kehyksensä, hallinnollisen organisaationsa ja yleisen toimintaympäristönsä mukaisesti.

Liitteenä on myös kaavio, josta saa nopeasti yleiskuvan koko prosessista.

Sisällysluettelo

Johdanto.....	7
1. Oikeudellinen ympäristö	10
2. Valmisteluvaihe	12
2.1 Menetelmä	12
2.2 Nykyisen tilanteen analyysi petostentorjuntatoimenpiteiden osalta	14
2.2.1 Miten?	15
2.2.2 Mitä olisi tarkasteltava ja miksi?	15
2.3 Petosriskinarviointi	19
2.3.1. Petosriskinarvioinnin suorittamiseen liittyviä yleisiä näkökohtia.....	19
2.3.2. Mitä menetelmää petosriskinarvioinnissa olisi käytettävä?	20
2.3.3 Hyvän menetelmän vähimmäisvaatimukset	20
2.3.4 Petosriskinarvioinnin välineitä	22
3. Yksityiskohtainen valmistelu: kansallisen petostentorjuntastrategian tavoitteiden asettaminen ja strategian täytäntöönpanon tuloksia mittaavien indikaattoreiden määrittelyminen	24
3.1 Tavoitteiden asettaminen	24
3.1.1 Tavoitteiden ominaisuudet.....	24
3.1.2. Strategian kattama ajanjakso.....	25
3.2 Indikaattoreiden määrittelyminen.....	25
4. Toimintasuunnitelman laatiminen.....	27
5. Strategian arviointi ja päivittäminen	29
Liitteet.....	30
Liite 1: Kansallisen petostentorjuntastrategian malli ja sisältö.....	32
Liite 2: Sanasto	38
Liite 3: Kaavio ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laatimisesta.....	47

Johdanto

Euroopan petostentorjuntavirasto käynnisti vuonna 2012 jäsenvaltioiden kanssa yhteistyömenettelyn, jonka tavoitteena on kehittää kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja komission kanssa. Menettelyä käytetään COCOLAFin petostentorjuntaryhmän yhteydessä, ja menettelyyn osallistuu työryhmä, joka koostuu jäsenvaltioiden asiantuntijoista sekä OLAFin, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä meri- ja kalastusasioiden pääosaston edustajista. Työryhmän jäsenet työskentelevät vuoden jaksoissa käsitellen jäsenvaltioiden valitsemaa aihetta. Vuonna 2014 aiheena oli Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevat kansalliset petostentorjuntastrategiat.

Tämä opas on laadittu menettelyn perusteella. Tavoitteena on vaihtaa hyviä käytäntöjä ja laatia käytännön asiakirjoja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää laatiessaan ERI-rahastoja koskevia kansallisia petostentorjuntastrategioitaan. Jäsenvaltioilta ei edellytetä strategian laatimista, mutta ne voivat halutessaan laatia sellaisen.

Kaikkia Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevista yhteisistä säännöksistä ohjelmakaudeksi 2014–2020 annetussa asetuksessa² edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön todetut riskit huomioon ottaen tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä, toteuttavat tarvittavat toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja toteuttamiseksi ja seuraamusten määräämiseksi niistä tehokkaasti ja palauttavat sääntöjenvastaiset määrät EU:n talousarvioon. Vaikuttaa siltä, että on asianmukaista mennä pakollisia säädettyjä vaatimuksia pidemmälle ja sisällyttää petostentorjuntatoimenpiteet kansalliseen petostentorjuntastrategiaan, jotta voidaan seurata EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellisia etuja vahingoittavien petosten torjuntaa entistä paremmin.

Komissio laati vuonna 2011 kattavan petostentorjuntastrategian, jonka tavoitteena on suojata EU:n taloudellisia etuja komission osastoissa sekä toimeenpanovirastoissa ja hajautetuissa virastoissa. Euroopan komissio kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään kansallisia petostentorjuntastrategioita.

Jäsenvaltioiden asiantuntijat ovat tarjoutuneet jakamaan tietämystään ja kokemustaan, jotta voidaan laatia OLAFin tuella tämä käytännön opas, jossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laatimista varten.

Jäsenvaltiot voivat tietysti halutessaan laatia myös kattavan kansallisen petostentorjuntastrategian, joka koskee EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon liittyviä kansallisia tuloja ja menoja. COCOLAFin petostentorjuntaryhmän yhteydessä päätettiin keskittyä sillä välin ensiksi ERI-rahastojen alan menoihin pilottihankkeena. Tämän vuoksi tässä oppaassa tarkastellaan vain ERI-rahastojen menoja.

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

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 (125 artiklan 4 kohdan c alakohta ja 122 artiklan 2 kohta).

- tunnistamaan järjestelmien heikkouksia petosalttiuden kannalta
- 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.

Strategiassa olisi 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 koordinoitua.

Petosten havaitseminen on ratkaisevan 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 pätevää henkilökuntaa, hallinto- ja valvontaviranomaisten kattavaa yhteistyötä ja joustavaa yhteistyötä viranomaisten kesken. Yhteistyö muiden EU:n ja kansallisen tason asianosaisten toimijoiden kanssa on myös erittäin tärkeää.

Varojen takaisinperinnän ja seuraamusten olisi oltava tehokkaita, ja asianomaisten hallinto- ja lainvalvontaviranomaisten olisi seurattava niitä tarkasti.

Tässä käytännön oppaassa pyritään esittämään

- vaiheittainen menetelmä ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laatimiseen
- kansallisen petostentorjuntastrategian sisällön perustekijät
- jäsenvaltioiden kokemukseen perustuvat konkreettiset tekijät.

OLAF kiittää seuraavia asiantuntijoita:

Verena Czaby	Itävalta	Työvoima-, sosiaali- ja kuluttajansuoja-asioista vastaava liittovaltion ministeriö
Mirjana Jurić	Kroatia	Valtiovarainministeriö,
Željka Knezić		sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnasta vastaava yksikkö
Joško-Mislav Međeral		

Panagiota Tsirka	Kreikka	EU-tuet ja -avustukset sekä kansalliset tuet ja avustukset, erityistapauksista vastaava osasto, talousrikosyksikön (SDOE) päämaja
Dávid Szeverényi	Unkari	Kansallinen vero- ja tullihallinto, petostentorjunnan koordinointivirasto (AFCOS)
Aiva Avota	Latvia	EU:n varojen tarkastusosasto, valtiovarainministeriö / AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Pääministerin kanslia, sisäinen tarkastus- ja tutkintaosasto
Simona Stanca	Romania	Petostentorjuntaosasto, Romanian AFCOS
Štefan Urbánek	Slovakia	Slovakian valtioneuvoston kanslia, valvonta- ja korruptiontorjuntaosasto, OLAFin yhteysviranomainen

1. Oikeudellinen ympäristö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 310 ja 325 artiklan mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden on suojattava unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Jäsenvaltioiden on toteutettava samat toimenpiteet suojataksaan EU:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojataksaan omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Jäsenvaltioiden on sovittava yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata EU:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Tätä varten jäsenvaltiot 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 varainhoitoasetuksen³ 30–33 artiklassa selvennetään moitteettoman varainhoidon periaatetta. Määrärahat käytetään taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti, ja talousarvion toteuttamisessa noudatetaan vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa.

Varainhoitoasetuksen 59 artiklan 2 kohdan b alakohdassa jäsenvaltioille annetaan yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa päävastuu sääntöjenvastaisuuksien ja petoksien ehkäisemisestä, toteutamisesta ja korjaamisesta. Jäsenvaltioiden on luotava voimakkaat hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotta voidaan varmistaa moitteettoman varainhoidon, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen. Jäsenvaltioiden on myös asetettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia varojen saajille, kun EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä 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 välisestä yhteistyöstä ja koordinoinnista.

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyssä yleissopimuksessa määritellään petos.⁴ ERI-rahastoja koskevista yhteisistä

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä.

⁴ Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaa yleissopimusta tarkistetaan parhaillaan, jotta voitaisiin ottaa huomioon oikeudellisessa kehityksessä tapahtuneet muutokset. Komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (COM(2012) 363 final, 11.7.2012).

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.

Kansallisessa lainsäädännössä säädetään hallinnollisten seuraamusten soveltamisesta ja määritellään mahdolliset rikosoikeudelliset menettelyt ja määrättävät rangaistukset. Joissakin maissa kansallisella lainsäädännöllä perustetaan erityisyksiköjä, joiden tehtävänä on tutkia mahdollisia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia ja/tai asettaa syytteeseen niistä, tai annetaan nämä tehtävät erityisyksiköille (esimerkiksi Romaniassa petostentorjuntaosasto (DLAF)).

2. Valmisteluvaihe

Valmisteluvaihe on kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnassa ratkaisevan tärkeä vaihe, eikä sitä saisi laiminlyödä. Tähän prosessin tärkeään osaan olisi käytettävä riittävästi aikaa ja resursseja. Valmisteluvaiheessa tavoitteena on saada täydellinen yleiskuva siitä, miten kaikki ERI-rahastojen toimintaan osallistuvat sidosryhmät käsittelevät petoksia. Yleiskuvaa käytetään päätöksenteon lähtökohtana, kun asetetaan tavoitteet, määritellään indikaattorit ja laaditaan toimintasuunnitelma.

2.1 Menetelmä

Valmisteluvaihe käsittää seuraavat kaksi vaihetta:

- nykyisen tilanteen analyysi, jossa arvioidaan nykyisten kansallisten järjestelmien ja petostentorjuntatoimenpiteiden vahvuuksia ja kehityskohteita
- petosriskinarviointi.

Vaihe toteutetaan 1) arvioimalla käytössä olevia organisaatorakenteita, toimijoita, toimenpiteitä ja menettelyjä sekä 2) toteuttamalla petosriskinarviointi.

Keiden olisi vastattava kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta?

Nimetyn kansallisen yksikön olisi vastattava ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta.

Yksiköllä olisi oltava

- laaja yleiskuva koko ERI-rahastojen järjestelmästä ja nykyisistä petostentorjuntatoimenpiteistä EU:n ja kansallisella tasolla
- valtuudet käyttää EU:n varojen käyttöön osallistuvien eri ministeriöiden, viranomaisten ja yksiköiden sekä tutkinnasta ja syytteesen asettamisesta vastaavien ministeriöiden, viranomaisten ja yksiköiden asiaan liittyvää asiantuntemusta.

Tämä on ratkaisevan tärkeää erityisesti jäsenvaltioissa, joissa hallintojärjestelmä on hajautettu.

Petostentorjunnan koordinoituvirastolla (AFCOS) voisi olla keskeinen asema kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnassa ja sen täytäntöönpanon seurannassa.

Kansallisesta petostentorjuntastrategiasta vastaavan yksikön olisi perustettava asiantuntijaryhmä, jolla on asianmukainen asiantuntemus. Ryhmän olisi pystyttävä kattamaan osaamisellaan ja kokemuksellaan petostentorjuntaketjun kaikki eri vaiheet.

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

Minkä viranomaisten on osallistuttava prosessiin?

Kaikkien hallinnoinnista ja toteuttamisesta, todentamisesta, tarkastamisesta, tutkimisesta, syytteeseen asettamisesta ja seuraamusten määräämisestä 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.

Edellä lueteltujen tahojen 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.

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

Millaista poliittista tukea tarvitaan?

Koska prosessiin osallistuu hyvin monia erilaisia tahoja, kansallisen petostentorjuntastrategian laatimisesta vastaava yksikkö tai vastaavat yksiköt saattavat tarvita hallituksen täysimittaisen tuen.

2.2 Nykyisen tilanteen analyysi petostentorjuntatoimenpiteiden osalta

Tilanteen arviointi edellyttää seuraavien osa-alueiden tarkastelua:

- lainsäädäntö
- organisaatio (esimerkiksi kansallinen (keskitetty tai hajautettu) vai paikallinen, koordinaattorin välityksellä vai ei, petostentorjunnan koordinoituviraston rooli)
- hallinnointi ja toimijat
- menettelyt (myös nykyinen valvonta)
- keinot ja resurssit (henkilöstöresurssit ja sopivat välineet, esimerkiksi 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).

Näillä osa-alueilla on tunnistettava vahvuudet ja heikkoudet. Lisäksi on tarkasteltava osa-alueiden vaikutuksia kussakin petostentorjuntaketjun neljässä eri vaiheessa (ehkäiseminen, havaitseminen, tutkiminen ja syytteeseen asettaminen sekä tilanteen korjaaminen).

Tässä vaiheessa on tärkeää tunnistaa määriteltyjen vahvuuksien ja kehityskohteiden taustalla olevat syyt ja pohtia niitä. Näin on helpompi löytää ratkaisuja. Syitä on etsittävä seuraavista ympäristöistä:

- oikeudellinen ympäristö
- institutionaalinen ympäristö
- taloudellinen ja sosiaalinen ympäristö
- poliittinen ympäristö.

Esimerkki: ote Maltan kansallisesta petostentorjuntastrategiasta

”Sääntöjenvastaisuudet, petokset ja korruptio aiheutuvat julkisen sektorin toimintaa sääntelevissä virallisissa säännöissä (pääasiassa lainsäädännössä) olevista puutteista ja epävirallisissa säännöissä (arvojärjestelmissä, eettisissä normeissa ja moraalissäännöissä) olevista puutteista. 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.”*

2.2.1 Miten?

Nykyisen tilanteen arviointiin voidaan käyttää erilaisia menetelmiä:

- ✓ asiakirjojen, raporttien ja tietojen (esimerkiksi lainsäädäntö, yksiköiden valmisteluasiakirjat, menettelyt, menetelmät ja ohjeet) kerääminen ja analysointi
- ✓ verkkokyselyiden ja -tutkimusten tekeminen, yhteyden ottaminen suoraan sidosryhmiin, haastattelujen tekeminen (henkilökohtaisesti, puhelimitse, Skypen tai vastaavan välityksellä) ja asiantuntijoiden kanssa keskusteleminen (esimerkiksi työryhmät).

Useiden eri tietolähteiden käyttäminen helpottaa tulosten oikeaksi osoittamista.

2.2.2 Mitä olisi tarkasteltava ja miksi?

Tässä vaiheessa tarkoituksena on tunnistaa nykyiset puutteet. Ne käyvät ilmi vahvuuksia ja kehityskohteita tunnistettaessa. Siksi on tärkeää arvioida tilannetta vertaamalla sitä petostentorjuntaketjun kunkin vaiheen hyviin käytäntöihin.

A) Ehkäiseminen

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

Petostentorjunnassa vakaa ja tehokkaasti toteutettu hallinto- ja valvontajärjestelmä on välttämätön. Sen avulla voidaan pienentää petoksen tapahtumisen riskiä huomattavasti, vaikka riskiä ei voidakaan poistaa kokonaan.

Ehkäisevien toimenpiteiden ja menetelmien tarkasteluun olisi sisällyttävä

- ✓ nykyisten ehkäisevien toimenpiteiden ja menetelmien tehokkuuden arviointi
- ✓ ehdotuksia nykyisten toimenpiteiden oikaisemisesta, mukauttamisesta tai lopettamisesta taikka uusien toimenpiteiden luomisesta
- ✓ paremman käsityksen saaminen yleisestä petoksia koskevasta tietoisuudesta ERI-rahastojen alalla
- ✓ paremman käsityksen saaminen jäsenvaltioiden työntekijöiden keskuudessa vallitsevien ERI-rahastoihin liittyviä petoksia koskevien eettisten normien tasosta.

Ehkäisevien toimenpiteiden vaikuttavuus riippuu siitä, että niiden toteuttamiseksi on käytössä vakaat järjestelmät. Näihin sisältyvät seuraavat:

- ✓ petoksilta suojaava lainsäädäntö⁵
- ✓ avoimuuspolitiikka, jota tukee yleistä tietoisuutta lisäävä laaja viestintä
- ✓ vahva sisäisen valvonnan järjestelmä
- ✓ EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen osallistuvien työntekijöiden keskuudessa vallitsevat tiukat eettiset normit (pystyvätkö tarkkailijat havaitsemaan selkeän osoituksen siitä, että työntekijät pyrkivät noudattamaan tiukkoja eettisiä normeja; onko käytössä virallinen ja selkeä asiakirja, kuten toimintasäännöt, jossa käsitellään eturistiriitoja)
- ✓ voimakas henkilöstöpolitiikka (sopiva tasapaino henkilöstön vaihtuvuuden (kokeneen henkilöstön säilyttämiseksi) ja pakollisen liikkuvuuden (muun muassa eturistiriitoihin liittyvien riskien vähentämiseksi) välillä)
- ✓ jäsenelty, käytännöllinen ja kohdennettu petosriskien hallinta
- ✓ strategia petostentorjuntakoulutusta varten
- ✓ tiivis yhteistyö elinten välillä sekä kansallisella että EU:n tasolla.

Esimerkki: viranomaisten välinen yhteistyö Kroatiassa

Hallintomenettelylain⁶ mukaan kaikkien elinten on vaihdettava tietoja ja autettava toisiaan tehtäviensä hoitamisessa. Lisäksi kaksi tai useampia elimiä voi tehdä hallinnollista yhteistyötä koskevan sopimuksen. Sopimuksessa esitetään yksityiskohtaisesti, miten ja milloin tietoja vaihdetaan, määrittelemällä esimerkiksi määrääjat tietojen toimittamiselle, vaihdettavien tietojen tyypit, mahdolliset seuraamukset, jos elin kieltäytyy toimittamasta tietoja, ja tietojen toimitustapa, esimerkiksi toimitetaanko tiedot paperitulosteena vai sähköpostitse.

B) Havaitseminen

Jäsenvaltioiden olisi tehtävä kaikkensa sääntöjenvastaisuuksien (myös petosepäilyjen) havaitsemiseksi ja toteutettava tarvittavat toimet tilanteen korjaamiseksi ja seuraamusten määräämiseksi. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että kansalliset viranomaiset hyödyntävät täysimääräisesti sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseen käytettävissä olevia välineitä ja henkilöstöresursseja.

⁵ 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.”

⁶ Elinten välistä tietojen jakamista koskeva säännös sisältyy hallintomenettelylain 26 §:ään (OG 47/09).

Käytettävien havaitsemistoimenpiteiden ja -menetelmien tarkasteluun olisi sisällyttävä

- ✓ nykyisten sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmien kartoitus
- ✓ sen tarkistaminen, onko käytössä ilmiantomenettely, ja menettelyn tehokkuuden arviointi
- ✓ sen tarkistaminen, välitetäänkö tietoa oikeita kanavia pitkin ja tehokkaasti petosepäilyyn havaitsemisen jälkeen
- ✓ sen selvittäminen, mitä sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista ilmoittamiseen käytettävä järjestelmä käsittää kansallisella ja EU:n tasolla, ja sen tarkistaminen, tunteeke henkilöstö järjestelmän mukaiset menettelyt
- ✓ raporttien laadun valvonnasta vastaavan yksikön nimeäminen (petostentorjunnan koordinoituvirasto vai jokin muu kansallinen yksikkö).

Havaitsemistoimenpiteiden vaikuttavuus riippuu siitä, onko käytössä vakaat hallinnolliset järjestelmät, kuten

- ✓ asianmukaiset ja selkeät menettelyt petosepäilyjen käsittelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että asianmukaiset tiedot välitetään nopeasti asianomaisille viranomaisille
- ✓ selkeä ja ilmiantajaa suojeleva ilmiantoa koskeva politiikka
- ✓ petosten havaitsemiseen käytettävien välineiden käyttö henkilöstön toimesta
- ✓ koulutus
- ✓ asianmukainen ja tehokas järjestelmä sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista ilmoittamista varten.

Sääntöjenvastaisuuksista ilmoittaminen ja niiden analysointi: hyödyllinen väline

Jäsenvaltioiden on EU:n ilmoitusvelvollisuuksien⁷ mukaisesti ilmoitettava sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä komissiolle (OLAF) säännöllisesti sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän (IMS) välityksellä.

Tällä on valtava merkitys sekä komissiolle (OLAF) että jäsenvaltioille, koska näin ne voivat saada parempia tietoja esimerkiksi sääntöjenvastaisuuksien ja petosten tyypeistä, petosmalleista, petosten esiintymisen laajuudesta ja käytettävistä havaitsemismenetelmistä.

Ilmoitusjärjestelmä on hyödyllinen tunnistettaessa petoksille altteimpia alueita, jotta voidaan toteuttaa asianmukaisia toimia riskien pienentämiseksi. Järjestelmä voi myös tehdä työntekijöistä valppaampia havaitsemaan petoksia.

⁷ Esimerkiksi komission asetus (EY) N:o 1828/2006, annettu 8 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä.

C) Tutkiminen ja syytteeseen asettaminen

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

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

Tutkimiseen ja syytteeseen asettamiseen liittyvien toimenpiteiden vaikuttavuus riippuu siitä, onko käytössä vakaat hallinnolliset rakenteet ja järjestelmät, erityisesti

- ✓ selkeät ja tehokkaat säännöt hallinto- ja oikeusviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta
- ✓ hallinto- ja oikeusviranomaisten vankka ja asianmukainen yhteistyö
- ✓ ERI-rahastojen alaan erikoistuneet tutkijat ja syyttäjät
- ✓ alaa koskeva jatkuva koulutus.

D) Tilanteen korjaaminen

Jäsenvaltioiden olisi sitouduttava varmistamaan tuomioiden antaminen petoksista, korruptiosta ja muusta EU:n taloudellisia etuja vahingoittavasta laittomasta toiminnasta ja toimittava samoin kuin ne toimisivat, jos kyse olisi niiden kansallisista eduista. Keskeinen pelote mahdollisille petoksentekeijöille on seuraamusten täytäntöönpano ja näkyvyys.

Tilanteen korjaamiseen liittyvien toimenpiteiden ja menetelmien tarkasteluun olisi sisällyttävä

- ✓ hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien oikeussäntöjen, organisatoristen sääntöjen ja menettelymääräysten arviointi
- ✓ määrättyjen rangaistusten pelotevaikutuksen arviointi.

Tilanteen korjaamiseen liittyvien toimenpiteiden vaikuttavuus riippuu siitä, onko käytössä vakaat hallinnolliset rakenteet ja järjestelmät, erityisesti

- ✓ sääntöjenvastaisuuksiin sovellettavia rahoitusoikaisuja pidemmälle menevien tehokkaiden, varoittavien ja oikeasuhteisten hallinnollisten seuraamusten ja/tai tuomioistuimen antamien rangaistusten järjestelmä
- ✓ selkeästi nimetyt rangaistusten asianmukaisen täytäntöönpanon ja määriteltujen velvoitteiden noudattamisen varmistamisesta vastaavat viranomaiset
- ✓ tehokkaat ja vaikuttavat järjestelmät varojen perimiseksi takaisin

- ✓ tilastointijärjestelmä
- ✓ koulutus, seminaarit, käytännön oppaat ja käsikirjat.

2.3 Petosriskinarviointi

Suoritettaessa petosriskinarviointia ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laadintaa varten olisi otettava huomioon strategian kansalliset erityispiirteet. On löydettävä sopiva tasapaino toiminnan tasolla tehtävän kaikkien prosessien ja menettelyjen 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.

On käytettävä tervettä järkeä ja mukautettava petosriskinarviointiprosessin yksityiskohtia tarvittaessa, jotta saavutetaan kohtuullinen tasapaino.

Petosriskinarvioinnin suorittaminen

Petosriskinarvioinnin suorittaminen voi vaihdella eri jäsenvaltioissa seuraavista tekijöistä riippuen:

- maan koko
- hallinnon hajauttamisen aste
- ERI-rahastojen hallinnoinnista vastaavien organisaatioiden tyyppi
- hallintorakenne ja/tai oikeusjärjestelmä.

2.3.1. Petosriskinarvioinnin suorittamiseen liittyviä yleisiä näkökohtia

Mahdollisia petosriskejä tunnistettaessa olisi pidettävä mielessä seuraavat seikat:

1. Petoksen tekemiseen altis yksilö toimii seuraavissa tilanteissa:⁸
 - Hänellä on tilaisuus: esimerkiksi hän on oikeassa paikassa ja oikeissa olosuhteissa toimiakseen, alan menettelyt eivät ole selkeät tai niitä on helppo kiertää.
 - Hänellä on motivaatio: hänellä on ongelmia työpaikalla esimiestensä kanssa tai asemansa suhteen taikka perhe-elämässään tai hän on taloudellisissa vaikeuksissa.
 - Hän voi perustella toimintansa: hänestä voi tuntua oikeutetulta olla katkera työnantajalleen (esimerkiksi jos hänet on jätetty huomiotta ylennyksiä annettaessa, hän tietää, että työtoverit osallistuvat petokseen, ja esimiehet eivät näytä hyvää esimerkkiä).

⁸ Perustuu Donald R. Cressey'n teoksessaan *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973, s. 30) kehittämään petoskolmioteoriaan (*fraud triangle theory*).

- Hänellä on syytä uskoa, että kiinni jäämisen ja/tai rangaistuksi tulemisen todennäköisyys on hyvin pieni.

2. Petosriskinarviointi

Petosriskinarvioinnissa pyritään erityisesti havaitsemaan olosuhteet, jotka voivat viitata sellaisten kannustimien, paineiden tai tilaisuuksien olemassaoloon, jotka voivat houkutella yksilöitä osallistumaan petoksiin tai muihin sääntöjenvastaisuuksiin, ja tilanteet, jotka voivat johtaa sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintymiseen. Petoksen esiintymisen todennäköisyyttä arvioitaessa on sovellettava hyvin varovaista lähestymistapaa ja pidettävä mielessä periaate, jonka mukaan minkäänlaisia sääntöjenvastaisuuksia ei sallita.

2.3.2. Mitä menetelmää petosriskinarvioinnissa olisi käytettävä?

Hallintoviranomaisten on asetuksen (EU) N:o 1303/2013 nojalla suoritettava petosriskinarviointi. Asetus koskee ohjelmakautta 2014–2020, kuten edellä todettiin. Hallintoviranomaiset voivat käyttää petosriskinarviointia sekä tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä koskevaa ohjeasiakirjaa, jonka komissio on laatinut ohjelmakautta 2014–2020 varten,⁹ tai muuta menetelmää. Valitusta menetelmästä riippumatta petosriskinarviointi olisi suoritettava huolellisesti, jotta voidaan varmistaa, että kaikki liiketoiminta-alueet, alakohtaiset rahastot ja rahoitusvälineet (esimerkiksi julkisiin hankintoihin, avustusten myöntämiseen sekä teknistä apua koskeviin tarjouskilpailuihin ja hankintasopimuksiin liittyvät menettelyt) otetaan mukaan tarkasteluun.

Petosriskinarvioinnin tuloksia olisi käytettävä lähtökohtana kansallisen petostentorjuntastrategian laadinnasta vastaavan yksikön työssä. Hallinto- ja valvontaviranomaisten kanssa voidaan järjestää tilapäisiä työpajoja, joissa arvioidaan ja mukautetaan työn yhdistettyjä tuloksia. Petosriskien priorisoinnista olisi keskusteltava näiden viranomaisten kanssa.

Petosriskinarvioinnin ulkoistaminen ei ole suositeltavaa, koska tehtävä edellyttää käytössä olevan hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä ohjelmista rahoitusta saavien erilaisten tuensaajien hyvää tuntemusta.

2.3.3 Hyvän menetelmän vähimmäisvaatimukset

Valitusta menetelmästä riippumatta sen olisi käsitettävä ainakin jäljempänä esitettävät kolme vaihetta.

a) Petosriskien tunnistaminen

b) Petosriskien arviointi ottaen huomioon riskien pienentämiseen jo käytössä olevat toimenpiteet

⁹ EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014.

Arviointi perustuu seuraaviin kahteen indikaattoriin:

- petoksen esiintymistodennäköisyys
- petoksen vaikutus, jos petos tapahtuisi.

Arviointiin voidaan käyttää edellä mainitun petosriskinarviointia koskevan ohjeasiakirjan liitteessä 1 olevaa ruudukkoa. Jäljempänä esitetään toinen esimerkki ruudukosta.

Petoksen esiintymistodennäköisyys voidaan arvioida seuraavasti:

Arvio	Toden- näköisyys	Merkitys
1	Pieni	Petoksen esiintymistodennäköisyys on lähes nolla tai hyvin pieni, ja on vain hyvin pieni määrä aiempia tapauksia, joissa vastaava petos on tehty.
2	Keskisuuri	On olemassa jonkin suuruinen petoksen tapahtumisen riski. Tätä päätelmää tukee se, että vastaavia tapauksia on todettu aiemmin. Tällaisia tilanteita tunnetaan jossain määrin.
3	Suuri	Petoksen tapahtumisen riski on suuri. Tätä päätelmää tukee se, että vastaavia tapauksia on todettu aiemmin toistuvasti ja usein. Tällaiset tilanteet tunnetaan hyvin.

Petoksen vaikutus, jos petos tapahtuisi, voidaan arvioida seuraavasti:

Arvio	Vaikutus	Merkitys
1	Pieni	Jos petos tapahtuisi, se ei vaikuttaisi suunniteltuihin tai parhaillaan toteutettaviin tehtäviin tai toimiin tai se vaikuttaisi niihin vain erittäin vähän, eikä lisäresursseja tarvittaisi.
2	Keskisuuri	Jos petos tapahtuisi, sillä olisi merkittävä haitallinen vaikutus nykyisiin toimiin, ja voisi osoittautua tarpeelliseksi myöntää lisäresursseja, jotta toimien tavoitteet voitaisiin saavuttaa.
3	Suuri	Jos petos tapahtuisi, sillä olisi merkittävä haitallinen vaikutus nykyisiin toimiin, ja olisi myönnettävä merkittävästi lisäresursseja, jotta toimien tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Tätä luokkaa käytetään myös siinä tapauksessa, ettei asetettuja tavoitteita olisi enää mahdollista saavuttaa edes lisäresurssien avulla.

c) Petosriskien järjestäminen merkittävyyden mukaan

Petosriskien järjestämisessä riskit asetetaan tärkeysjärjestykseen kokonaisriskin ja riskityypin perusteella. Merkittävimpiin petosriskeihin liittyvät kysymykset olisi ratkaistava ensi tilassa.

2.3.4 Petosriskinarvioinnin välineitä

Petosriskejä voidaan tunnistaa ja arvioida aiemmin todettujen rakenne- ja koheesiorahastoja koskevien petosten yhteydessä saatujen tietojen avulla sekä yleisesti tunnettujen ja toistuvien petosjärjestelmien perusteella. Mahdolliset petokset voidaan luokitella ohjelman tai sopimuksen tyyppin, sopimuksen arvon, hankkeen keston, hankkeen vaiheen, hankkeesta rahoitettavan toimen tyyppin, maantieteellisen alueen, tuensaajan tyyppin tai petosmallin mukaan. Näin voidaan tunnistaa kohteet, joissa petosriski on suurin.

Asiakirjat

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 merkeistä (*red flags*)¹⁰ sekä eturistiriitotaja väärennetyjä asiakirjoja koskevat ohjeet
- OLAFin rakennetoimiin liittyvistä tapauksista yksilöintitietoja mainitsematta laatima kokoelma (2011)
- komission tarkastajien tarkastuskertomukset
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset
- kansallisten tarkastusviranomaisten tarkastuskertomukset
- EU:n kertomukset, kuten EU:n korruptiontorjuntakertomus
- PricewaterhouseCoopersin tutkimus julkisiin hankintoihin liittyvän korruption kustannuksista.

Tietotekniset välineet

Tietotekniset välineet ovat nykyään arvokas apu analysoitaessa tärkeimpiä petosmalleja ja aloja, joilla petosriski on suurin. Tietokanta- ja tiedonlouhintavälineitä sekä riskien pisteytykseen käytettäviä välineitä olisi käytettävä mahdollisimman paljon, jos niitä on käytettävissä.

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS) on Euroopan laajin petostietokanta. Sitä voidaan käyttää petosten analysointiin.

¹⁰ Varoittava merkki (*red flag*) on mahdollisen petoksen tai korruption indikaattori. Se on osoitus siitä, että jokin seikka poikkeaa tavallisuudesta ja sitä on ehkä tutkittava tarkemmin.

Komissio on kehittänyt riskien pisteytykseen erityisen Arachne-välineen, jonka avulla voidaan tunnistaa alueet (toimet, hankkeet, tuensaajat ja sopimukset tai toimeksisaajat), joilla on tavallista suurempi riski, joka saattaa edellyttää lisähuomiota jäsenvaltioiden viranomaisilta. Arachne on kaikkien niiden jäsenvaltioiden käytettävissä, jotka ovat halunneet ottaa sen käyttöönsä. Jäsenvaltiot ovat myös voineet itse kehittää vastaavia välineitä.

Muita tietolähteitä

Lisäksi on syytä mainita seuraavat päätietolähteet:

- kyselyt, työpajat sekä tapaamiset keskeisten vastuuhenkilöiden ja muiden työntekijöiden kanssa
- seminaarit, konferenssit ja tapahtumat, joiden tavoitteena on edistää hyvien käytäntöjen vaihtoa kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.

3. Yksityiskohtainen valmistelu: kansallisen petostentorjuntastrategian tavoitteiden asettaminen ja strategian täytäntöönpanon tuloksia mittaavien indikaattoreiden määrittäminen

Kansallisen petostentorjuntastrategian tavoitteet muodostavat jäsenvaltion etenemissuunnitelman petosten torjumiseksi ERI-rahastojen alalla tulevina vuosina. Tavoitteiden lisäksi on määriteltävä myös niihin liittyvät asianmukaiset indikaattorit, jotta strategian täytäntöönpanoa voidaan seurata perusteellisesti ja tehokkaasti ja jotta strategian vaikuttavuutta voidaan arvioida.

3.1 Tavoitteiden asettaminen

Tavoitteiden olisi liityttävä valmisteluvaiheessa tehtyjen nykyisen tilanteen analyysin ja petosriskinarvioinnin tuloksiin suoraan ja loogisesti. Lisäksi tavoitteissa olisi otettava huomioon jäsenvaltion määrittelemät ERI-rahastoihin ja petostentorjuntaan liittyvät yleiset kansalliset prioriteetit. Tämän vuoksi tavoitteiden olisi perustuttava tai ainakin liityttävä kansalliseen petostentorjunta- tai korruptiontorjuntastrategiaan, jos sellainen on jo olemassa. Lopuksi on todettava, että tavoitteiden olisi oltava yhdenmukaisia EU:n suositusten kanssa.

3.1.1 Tavoitteiden ominaisuudet

Tavoitteiden olisi oltava tarkasti määriteltyjä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, realistisia, relevantteja ja aikataulutettuja (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Relevant and Time-bound, SMART*).

Tavoitteita ei saa olla liikaa, etteivät ne estä kansallisen petostentorjuntastrategian tehokasta täytäntöönpanoa ja seurantaan. Tavoitteista on käytävä selvästi ilmi jäsenvaltion ERI-rahastoja koskevien petosten torjunnalle määrittelemät prioriteetit. Tavoitteiden olisi oltava realistisia käytettävissä oleviin resursseihin nähden.

Kunkin tavoitteen sanamuodon olisi oltava dynaaminen, ja siitä olisi käytävä selvästi ilmi, mihin suuntaan olisi edettävä. 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, tutkimista ja syytteesen asettamista sekä varojen takaisinperintää ja seuraamuksia.

Petostentorjuntaketjun eri vaiheet eivät ole toisistaan riippumattomia, vaan ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Oikean tiedonkulun ja yhteistyön varmistaminen kustakin vaiheesta

vastaavien yksiköiden välillä on yhtä tärkeää kuin itse 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 oikeat päätökset tiettyjen tapausten seurannasta, erityisesti varotoimenpiteiden osalta, kuten maksujen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Todettakoon lopuksi, että takaisinperinnän ohella ennakoiva lähestymistapa ja toteutettavien toimien merkityksellisyys toimivat voimakkaina pelotteina.

3.1.2. Strategian kattama ajanjakso

Strategian kattaman ajanjakson osalta on kaksi vaihtoehtoa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona on yhdistää strategia suoraan toimenpideohjelmiin. Seuraava monivuotinen rahoituskehys kattaa kauden 2014–2020. Voi olla järkevää yhdistää strategian kesto toimenpideohjelmien kattamaan ajanjaksoon. Tämä tarkoittaisi, että strategian olisi oltava voimassa kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien päättymiseen asti. Jos valitaan tämä vaihtoehto, on otettava huomioon myös kauden 2007–2013 toimenpideohjelmat ja tavoitteiden on koskettava myös näitä ohjelmia.

Toisena vaihtoehtona on tarkastella ERI-rahastoja koskevaa kansallista petostentorjuntastrategiaa yleisenä strategiana, jota sovelletaan ERI-rahastoihin monivuotisesta rahoituskehyksestä riippumatta. Tämä tarkoittaa, että kansallisen strategian kattama ajanjakso olisi määriteltävä monivuotisen rahoituskehysten kattamasta ajanjaksosta riippumatta. Strategian, jolla pyritään määrittelemään alan keskipitkän–pitkän aikavälin visio, olisi kuitenkin katettava vähintään neljän–viiden vuoden pituinen ajanjakso.

Esimerkki tavoitteista

1. Petoksilta suojaavan ympäristön varmistaminen ERI-rahastoja varten (riittävän oikeudellisen ympäristön luominen)
2. Petostentorjunnan edistäminen kansalaisten ja ERI-rahastojen toteuttamisesta vastaavan henkilöstön keskuudessa
3. Valvonnan tehokkuuden maksimointi

3.2 Indikaattoreiden määrittäminen

Indikaattorit ovat olennainen osa petostentorjuntastrategiaa: niiden avulla mitataan tavoitteiden saavuttamisessa saavutettua edistystä. Indikaattoreita käytetään strategiasta raportoitaessa, ja niiden avulla arvioidaan sen täytäntöönpanon vaikutuksia.

Indikaattorit voivat olla määrällisesti tai laadullisesti ilmaistuja.

Määrällinen indikaattori voi olla

- lukumäärä: esimerkiksi toimivaltaisten viranomaisten (kuten tarkastus- ja oikeusviranomaisten) välillä tehtyjen yhteistyösopimusten lukumäärä
- tilannetta tietyssä ajankohtana kuvaava prosenttimäärä: esimerkiksi koulutustilaisuuksien lukumäärä / osallistujien lukumäärä ohjelmittain tietyssä vuonna
- saavutettua edistystä kuvaava prosenttimäärä: esimerkiksi $((PT(\text{vuosi } N) - PT(\text{vuosi } N - 1)) / PT(\text{vuosi } N - 1)) * 100$ (jossa PT = hallinto-, todentamis- tai tarkastusviranomaisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi saattamien petosepäilytapauksen määrä).

Laadullinen indikaattori voi olla

- kysymys, johon on vastattava ”kyllä” tai ”ei”: esimerkiksi ”Onko käytössä eettiset säännöt? — Kyllä”
- asteikolla korkea-keskisuuri-matala määritelty arvio sääntöjen noudattamisen tasosta tietyllä osa-alueella.

Laadullista indikaattoria voidaan pitää subjektiivisempänä kuin määrällistä indikaattoria. Laadullinen indikaattori voi kuitenkin olla myös relevantimpi ja mielekkäämpi kuin määrällinen tavoite. Lisäksi olisi pidettävä mielessä, ettei indikaattoreita saisi analysoida ja kommentoida erillisinä itsenäisinä 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 lähteisiin (kuten olemassa oleviin tietokantoihin, joilla kirjataan koulutustilaisuuksiin osallistumista tai ilmoitetut petosepäilyt, esimerkiksi sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS)), joista tärkeimmät tiedot voitaisiin poimia helposti ja nopeasti. Indikaattoreiden olisi oltava myös helposti tarkistettavissa, jotta voidaan taata täysi avoimuus ja siten säilyttää kansalaisten luottamus.

Hyvin valitut indikaattorit ovat ratkaisevan tärkeitä strategian täytäntöönpanon vaikutuksien arvioinnin kannalta. Strategiaa päivitetään ja tarkistetaan indikaattoreiden osoittaman tarpeen mukaan.

Esimerkkejä indikaattoreista

Tavoitteet	Indikaattorit
Petoksilta suojaavan ympäristön varmistaminen ERI-rahastoja varten	Säädöksiin tehtyjen muutosten määrä vuotta kohden
Valvonnan tehokkuuden maksimointi	Takaisin perittyjen varojen keskimääräinen määrä suoritettua valvontatointia kohden
ERI-rahastoja koskevien tapausten syytteenasettamisen tehostaminen	ERI-rahastoja koskevien petosten torjuntaa koskevaa koulutusta saaneiden syyttäjien määrä

4. Toimintasuunnitelman laatiminen

Petostentorjuntastrategian laatimisen yhteydessä olisi laadittava myös yksityiskohtainen toimintasuunnitelma, josta käy ilmi, kuinka tavoitteet muunnetaan käytännön toimenpiteiksi. Toimintasuunnitelman laadinnasta olisi perustamansa asiantuntijaryhmän tuella vastattava saman yksikön, joka vastaa kansallisesta petostentorjuntastrategiasta (ks. kohta 2.1, sivu 12). Tässä vaiheessa erittäin tärkeitä kysymyksiä ovat kustannus-hyötynäkökohdat ja henkilöstöresurssien saatavuus. Toiminnassa olisi keskityttävä pääasiassa prioriteeteiksi määriteltyihin toimenpiteisiin. Nykyisen tilanteen analyysin ja petosriskinarviointin 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 ensisijaisten toimien täytäntöönpano ja seuranta. Prioriteettien olisi vastattava keskeisiä alueita, joilla strategialla voidaan parantaa petostentorjuntatoimia. Lisäksi toimintasuunnitelmassa olisi määriteltävä yksittäisten toimijoiden tai petostentorjunnan koordinoituviraston kumppaneiden tehtävät jäsenvaltiossa. Tarvittaessa näissä tehtävissä tukevat muut kumppanit, kuten EU ja/tai kansalliset elimet.

Toimintasuunnitelman olisi sisällettävä erityisiä **tehtäviä**, ja siinä olisi määriteltävä, mikä elin niistä vastaa. Lisäksi toimintasuunnitelmassa olisi asetettava määräpäivät, joihin mennessä tavoitteet olisi saavutettava. Tehtävät olisi jaettava ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian mukaisiin osa-alueisiin.

Kutakin tehtävää on tarkasteltava ottaen huomioon yhteisvaikutusten saavuttaminen ja yhdennetyn lähestymistavan edistäminen. Toimintasuunnitelmassa olisi otettava huomioon esimerkiksi se, että ERI-rahastoja käytetään parantamaan EU:n väestön elinolosuhteita, varmistamaan kasvua ja luomaan työpaikkoja. Tämä tavoite kärsii, jos talousarviovaroja käytetään väärin.

Yksittäisiä toimia voidaan toteuttaa hankkeina, jotta ERI-rahastoja koskevassa petostentorjuntastrategiassa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kussakin jäsenvaltiossa olisi perustettava jäsenelty viranomaisten verkosto ERI-rahastoja koskevan petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman panemiseksi täytäntöön. Verkostojen tehtävänä olisi varmistaa, että strategia ja toimintasuunnitelma pannaan täytäntöön ja että niitä arvioidaan ja seurataan järjestelmällisesti ja päivitetään ja tarkistetaan tarvittaessa.

Petostentorjunnan koordinoituviraston mahdollinen rooli

Kunkin jäsenvaltion nykyisestä organisaatiosta riippuen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seuranta voitaisiin antaa kansallisen petostentorjunnan koordinoituviraston (AFCOS) tehtäväksi.

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.

Mahdollisia toteutettavia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- ilmiantopolitiikan laatiminen
- toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välisen koordinoinnin ja yhteistyön vahvistaminen erityisesti petosmalleja koskevan osaamisen vaihdon osalta
- lainsäädännön ja menetelmiä koskevien ohjeiden vahvistaminen
- yleinen tiedotus
- menettelyn luominen havaittujen ERI-rahastoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien ja petosepäilyjen käsittelemiseksi
- tiedonlouhintavälineiden ja riskien pisteytykseen käytettävien välineiden käytön kehittäminen, jotta niitä voidaan käyttää riskitekijöiden tunnistamiseen yksittäisissä hankkeissa
- julkisiin hankintoihin ja kilpailun valvontaan osallistuvien valtionhallinnon elinten välisen yhteistyön tehostaminen
- eturistiriitoihin liittyvän rehellisyyden vahvistaminen ja eturistiriitojen käsitteleminen julkisten hankintojen yhteydessä
- sellaisen käsikirjan laatiminen julkisiin hankintoihin osallistuville virkamiehille, jossa heille annetaan ohjeita heidän roolistaan ERI-rahastoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja korruption torjunnassa
- kokemusten vaihdon vahvistaminen kansallisten viranomaisten ja EU:n tason kumppaneiden välillä (OLAF, asianosaiset komission pääosastot, muut jäsenvaltiot).

5. Strategian arviointi ja päivittäminen

Kansallisen petostentorjuntastrategian olisi oltava jatkuvasti kehitettävä asiakirja, jota mukautetaan ja päivitetään jatkuvasti, jotta voidaan ottaa huomioon tärkeimmät rakenteelliset ja/tai organisatoriset muutokset, joita on saattanut tapahtua, sekä petosmalleissa havaitut kehityssuunnat.

Strategiaa onkin arvioitava säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että toteutettavissa toimissa edetään oikealla tavalla ja että tavoitteet saavutetaan määräajassa. Arvioinnin avulla voidaan määrittää, missä määrin tavoitteet on saavutettu, onko tähän asti sovellettu lähestymistapa sopiva ja onko **strategiaa päivitettävä**.

Arviointeja tehdään määräajoin ja asetettujen määräaikojen mukaan. Esimerkiksi kauden puolivälissä voidaan tehdä välisarviointi, ja lisäksi voidaan tehdä vuosittaisia arviointeja ja täytäntöönpanoa koskeva lopullinen arviointi.

Arviointi olisi annettava strategian täytäntöönpanoa koordinoivan viranomaisen tehtäväksi. Saavutettua edistystä olisi arvioitava antamalla vuosikertomus.

Välisarvioinnin yhteydessä kannattaisi harkita, onko strategiaa päivitettävä, jotta voidaan varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Tässä vaiheessa voidaan antaa väliarviointikertomus.

Lopullinen arviointi olisi tehtävä strategian kattaman ajanjakson lopussa. Lopullisessa arvioinnissa esitetään täytäntöönpanon tulokset määrällisesti, ja arvioinnin perusteella laaditaan seuraava strategia. Arvioinnissa olisi tarkasteltava sekä täytäntöönpanoon käytettyjä keinoja että itse tuloksia. Tässä vaiheessa arvioinnilla mitataan strategian tehokkuutta (tulokset tai tuotokset suhteessa käytettyihin resursseihin tai panoksiin) ja vaikuttavuutta (saavutettujen tulosten ja asetetun tavoitteen välinen suhde). Lopullisessa arviointikertomuksessa esitetään strategialla saavutetut tulokset.

Arviointiperusteiden avulla olisi voitava määrittää

- a) missä määrin strategian täytäntöönpanolla saavutetut tulokset vastaavat strategian laadintavaiheessa suunniteltuja tuloksia
- b) odotettujen tulosten saavuttamisen tosiasiallisten kustannusten suhde strategian laadintavaiheessa arvioituihin kustannuksiin
- c) missä määrin toimintasuunnitelman mukaisia toimia on toteutettu ja määräaikoja noudatettu.

Strategian päivittäminen ja mukauttaminen voi johtaa

- tavoitteiden päivittämiseen tai tarkistamiseen
- indikaattoreiden mukauttamiseen
- määräaikojen päivittämiseen
- uusien toimenpiteiden käyttöönottoon tai nykyisten toimenpiteiden mukauttamiseen.

Liitteet

Liite 1: Kansallisen petostentorjuntastrategian malli ja sisältö

Tässä asiakirjassa annetaan suosituksia strategiassa käsiteltävistä pääkohdista. Suositukset ja vihjeet on kursivoitu. Suoranaiset ehdotukset on kirjoitettu tavanomaisella kirjasinlaajilla.

1. Johdanto ja yleinen asiayhteys

Tässä luvussa olisi

- *viitattava EU:n ja kansalliseen oikeudelliseen kehykseen*
- *viitattava tärkeimpiin kansallisiin prioriteetteihin, jotka voivat vaikuttaa petosten, korruption tai muun laittoman toiminnan torjuntaan*
- *viitattava mahdolliseen petosten, korruption ja kaikenlaisten talousrikosten torjuntaa koskevaan kansalliseen strategiaan tai politiikkaan*
- *todettava, että politiikkaan sitoudutaan yleisesti ja että viranomaiset ovat valmiita toimimaan petosten torjumiseksi, erityisesti EU:n varojen osalta*
- *mainittava mahdollisista yhteyksistä muihin kansallisiin politiikkoihin tai poliittisiin painopisteisiin.*

Lisäksi tähän lukuun olisi sisällyttävä seuraavat erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevat tiedot:

- *luettelo viranomaisista ja yksiköistä, jotka osallistuvat ERI-rahastojen seurantaan sekä petosten, korruption ja muun ERI-rahastoja vahingoittavan laittoman toiminnan torjuntaan*
- *yksityiskohtaiset tiedot EU:n varojen valvonnan järjestämisestä, eli onko valvonta keskitettyä, hajautettua vai järjestetty muulla tavoin*
- *tiedot mahdollisista petostentorjuntaa tällä alalla koskevista erityistoimenpiteistä tai strategiasta.*

Ilmoitetaan, mikä kansallinen yksikkö vastaa strategiasta, erityisesti strategian laadinnasta ja täytäntöönpanon seurannasta.

Ilmoitetaan strategian kattama ajanjakso.

2. Nykyisen tilanteen analyysi ja petosriskinarviointi

Esitetään syyt siihen, miksi strategiaa tarvitaan (eli strategian tausta).

Kuvaillaan tärkeimmät osa-alueet, joilla tunnistettiin vahvuuksia ja kehityskohteita nykyistä tilannetta arvioitaessa, ja esitetään pääpiirteittäin kehitystarpeiden syyt. Ei ole tarpeen käsitellä jokaista osa-aluetta (lainsäädäntö, organisaatorakenne, 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 on kehityskohteita ja joita koskeva tavoite aiotaan asettaa.

Esitetään kokoavasti petosriskinarvioinnin tärkeimmät tulokset. Keskitytään niihin tuloksiin, joihin strategiassa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Esitetään lopuksi osa-alueet, joilla olisi strategian avulla tukittava nykyisessä järjestelmässä olevia aukkoja ja siten parannettava petostentorjuntatoimenpiteiden vaikuttavuutta.

Viitataan strategiaa täydentäviin periaatteisiin ja arvoihin.

3. Keinot ja resurssit

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

- yleiskatsaus yksiköistä, jotka vastaavat ERI-rahastojen hallinnoinnista, todentamisesta ja tarkastamisesta*
- yleiskatsaus yksiköistä, jotka vastaavat petosten, korruption tai muun ERI-rahastoja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnasta*
- tarvittaessa tietoja tietotekniikkajärjestelmien käytöstä petostentorjunnassa*
- tietoja koulutuspolitiikasta ja -resursseista.*

4. Strategian päämäärä, tavoitteet ja indikaattorit sekä niiden asema petostentorjuntaketjussa

Kuvaillaan strategian päämäärä.

Kuvaillaan lyhyesti kukin tavoite. Kuvauksissa olisi viitattava luvussa 2 tunnistettuihin tarpeisiin, sillä tavoitteet olisi johdettava loogisesti kehitystarpeista.

Tavoitteiden olisi yhdessä katettava kaikki petostentorjuntaketjun vaiheet (ehkäiseminen, havaitseminen, tutkiminen ja syytteesen asettaminen sekä tilanteen korjaaminen). Yksi tavoite voi kattaa yhden tai useamman vaiheen.

Tavoite 1:

Tausta (*miksi tämä tavoite on ensisijainen*)

Kuvaus (*toivottu tulos*)

Indikaattori

Tavoite 2:

Tausta (*miksi tämä tavoite on ensisijainen*)

Kuvaus (*toivottu tulos*)

Indikaattori

...

5. Toimintasuunnitelma

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

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa seuraa [*toimivaltaisen viranomaisen nimi*], ja täytäntöönpanoa arvioidaan vuosittain tai kahden vuoden välein. Arvioinnista laaditaan kertomus, joka esitetään [*hallitukselle, ...ministeriölle, ...*].

Toimintasuunnitelma kattaa petostentorjuntaketjun kaikki vaiheet eli ehkäisemisen, havaitsemisen, tutkimisen ja korjaavat toimenpiteet.

Jäljempänä olevan taulukon sarakkeet "Tavoite", "Toimenpide tai toimi", "Vastaava yksikkö", "Määräaika" ja "Indikaattori" ovat pakollisia, kun taas kaksi viimeistä saraketta eli "Riskit" ja "Rahoitusvarat ja henkilöstöresurssit" ovat vapaaehtoisia. Jäsenvaltiot voivat harkita muiden sarakkeiden lisäämistä erityistarpeidensa mukaisesti.

Tavoite 1	Toimenpide tai toimi	Vastaava yksikkö	Määräaika	Indikaattori	<i>Riskit (jos tavoitteita ei saavuteta)</i>	<i>Rahoitusvarat ja henkilöstöresurssit</i>
Tavoite 2	Toimenpide tai toimi	Vastaava yksikkö	Määräaika	Indikaattori		

Tavoite 3	Toimenpide tai toimi	Vastaava yksikkö	Määräaika	Indikaattori		

6. Strategian arviointi ja päivittäminen

Strategian täytäntöönpanoa arvioidaan seuraavina määräaikoina: [*ilmoitetaan strategian väliarvioinnin ja lopullisen arvioinnin ajankohdat*]. Kumpikin arviointi kuvaillaan yksityiskohtaisesti kertomuksessa, jossa

- kuvaillaan arviointimenetelmä
- arvioidaan, missä määrin tavoitteet on saavutettu
- esitetään päätelmä arvioinnin jälkeen toteutettavista toimista.

Väliarvioinnin tai -arviointien jälkeen päätetään, päivitetäänkö petostentorjuntastrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa. Strategiaa päivitetään sen täytäntöönpanon aikana tapahtuneiden muutosten vuoksi, jotta voidaan varmistaa vastuullisuus ja se, että täytäntöönpanosta vastaava yksikkö voi tehdä muutoksia itse strategiaan.

Strategian päivittäminen ja mukauttaminen voi tarvittaessa käsittää

- tavoitteiden arvioimista uudelleen
- resurssien suunnittelun ja hallinnoinnin mukauttamista
- toimenpiteiden ja/tai määräaikojen päivittämistä
- vastaavien yksiköiden tarkastelemista uudelleen.

Strategian täytäntöönpanon lopullinen arviointi suoritetaan [*ilmoitetaan päivämäärä*] mennessä, ja strategia uudistetaan.

Liite 2: Sanasto

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevia kansallisia petostentorjuntastrategioita varten

AFCOS (petostentorjunnan koordinoituvirasto): petostentorjunnan koordinoituvirasto, jonka tehtävänä on edistää OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojen, myös 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 epäillään syyllistyneen petokseen, korruptioon tai muuhun EU:n taloudellisia etuja vahingoittavaan laittomaan toimintaan ja joka siksi on OLAFin tutkimuksen kohteena.

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot.

Eturistiriita: tilanne, jossa virkamiehellä on yksityinen etu, joka vaikuttaa tai näyttää vaikuttavan hänen virkatehtäviensä puolueettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen.¹¹ 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 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 riippuvaiset 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 rahoituksenvälittäjien kautta. Se käyttää joko omia varojaan tai EIP:n tai Euroopan unionin sille luovuttamia varoja.

¹¹ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus n:o R (2000) 10 jäsenvaltioille virkamiesten toimintatapaohjeista, 13 artikla.

Euroopan petostentorjuntavirasto (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 edunsaajille, valitsee hankkeet ja valvoo niiden täytäntöönpanoa.

Hankintaviranomaiset: kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset sekä yhden tai useamman edellä tarkoitetun 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 myös työnantajien ja työntekijöiden yhdessä antamia varoja.

Kansalliseen strategiaan liittyvä toimintasuunnitelma: etenemissuunnitelma, jossa esitetään toimet ERI-rahastoja koskevan 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) petos¹².

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.

¹² Terveystieteiden tutkimuskeskuksella esiintyvää korruptiota koskeva tutkimus *Study on Corruption in the Healthcare Sector*, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, lokakuu 2012.

Kumppanuussopimus: jäsenvaltion yhdessä kumppaneiden kanssa monitasohallintoperiaatetta noudattaen laatima asiakirja, jossa vahvistetaan ERI-rahastojen 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 julkisyhteisöä tai 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.¹³

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

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.

Petos: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti petos määritellään seuraavasti^{14,15}:

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

¹³ Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus, Strasbourg, 27.1.1999.

¹⁴ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49.

¹⁵ 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 samanaikaisesti petosten kanssa (ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. toukokuuta 2012 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2010).

- väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen¹⁶ yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti;
- erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;
- tällaista varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty.

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

- 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;
- erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;
- laillisesti saadun edun väärinkäyttämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä.

Petosepäily: asetusten (EY) N:o 1681/94 ja (EY) 1831/1994, sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksilla (EY) N:o 2035/2005 ja (EY) N:o 2168/2005, 1 a artiklan 4 kohdan, asetuksen (EY) N:o 1828/2006 27 artiklan c alakohdan, asetuksen (EY) N:o 498/2007 54 artiklan c alakohdan ja asetuksen (EY) N:o 1848/2006 2 artiklan 4 kohdan mukaisesti sääntöjenvastaisuus, jonka johdosta kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen ja/tai oikeudellinen menettely sen selvittämiseksi, onko sääntöjenvastaisuus tahallinen ja erityisesti, onko se Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu petos¹⁷. Jäsenvaltioiden on vuodesta 2006 lähtien ollut määriteltävä, herättääkö sääntöjenvastaisuus epäilyksiä petoksesta.

Petosten ja korruption torjunta: osa laajempaa toimintaa, jolla torjutaan talousrikollisuutta ja järjestäytyneitä rikollisuutta, erityisesti kaikkea laitonta toimintaa, joka voi vahingoittaa 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 4 ja 5 luvun perusteella, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä, 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.¹⁸

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ EUVL L 344, 20.12.2008.

Päätökseen saatu toimi: toimi, joka on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ja jonka osalta tuensaaajat ovat maksaneet kaikki asiaankuuluvat maksut ja tuensaaajille 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.

Rakennerahastot: rahoitusvälineitä, joiden avulla EU voi myöntää rahoitustukea eri aloille tai alueille taikka näiden yhdistelmille, jotta voidaan ratkaista taloudellisia ja sosiaalisia rakenneongelmia. Rakennerahastot käsittävät Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR), Euroopan maatalouden ohjauksen- ja tukirahaston (EMOTR) sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR).

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

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, 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.

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: asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaisesti mikä tahansa EU:n oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkominen, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa EU:n talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi.

Tahallinen teko:¹⁹ 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 ERI-rahastoista annettavan avustuksen käyttöön, 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.

¹⁹ Vrt. lain nro 300/2005 15 § (Slovakian rikoslaki).

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.

Tarkastusviranomainen: jäsenvaltion kutakin toimenpideohjelmaa 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 linkkejä 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 välittäjänä 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 käyttöönnotosta vastaava taho.

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 sääntöjenvastaisuusriski 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 veloitteensa, 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.

Varojen takaisinperintä: olosuhteet, joissa Euroopan komission on vaadittava jäsenvaltiota palauttamaan sille annettu rakennerahoitus. Varoja peritään takaisin, kun

1. kaikkea jäsenvaltiolle annettua rahoitusta ei tarvita
2. varat on saatu sellaista rakennerahastotointa varten, joka on jo saatu päätökseen
3. EU:n rakenne- ja koheesiorahastoista saatua rahaa on käytetty väärin petoksen tai laiminlyönnin vuoksi.

Kaikissa näissä kolmessa tilanteessa Euroopan komissiolla on oikeus vaatia jäsenvaltiota maksamaan takaisin sille annettu rahoitus. Rahojen takaisin saamiseksi voidaan aloittaa EU:n lainsäädännön mukainen perintämenettely. Kun on kyse koheesiorahastoista, todentamisviranomaisen laatii ja lähettää komissiolle menojen inventaarion ja maksupyynnöt kunkin toimenpideohjelman osalta. Viranomaisen on myös todennettava menoerien oikeellisuus ja arvioitava asiaankuuluvien EU:n sääntöjen ja säädösten noudattamista. Jos ongelmia havaitaan – kirjanpidon ristiriitaisuuksien taikka komission tai muiden elinten tekemien tutkimusten perusteella – todentamisviranomaisen vastaa rahoituksen takaisinperinnän valvonnasta. Tarvittaessa paikallista oikeuslaitosta voidaan käyttää apuna perintäprosessin täytäntöönpanossa.

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 lahjusta toiselta osapuolelta). Voitelun tarkoituksena on tavallisesti kannustaa toista osapuolta tekemään yhteistyötä laittomassa järjestelyssä.²⁰ 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 (esimerkiksi 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.

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.

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

Liite 3 – Kaavio ERI-rahastoja koskevan kansallisen petostentorjuntastrategian laatimisesta

